**Droit constitutionnel de l’Union européenne**

**Master 1**

**Année 2020-2021**

**UEF**

**Session 1**

**Durée : 3 heures**

**Tous documents autorisés**

**Traitez au choix un des sujets suivants**

**1) Dissertation** :

La souveraineté européenne

**2) Commentaire de texte :**

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

7 mars 2019 ([\*](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=%2522initiative%2Bcitoyenne%2522&docid=211423&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=17943022" \l "Footnote*))

« Pourvoi – Droit institutionnel – Initiative citoyenne – Règlement (UE) no 211/2011 – Enregistrement de la proposition d’initiative citoyenne – Article 4, paragraphe 2, sous b) – Condition que la proposition ne soit pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission européenne en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d’acte juridique aux fins de l’application des traités – Charge de la preuve – Cohésion économique, sociale et territoriale – Article 174 TFUE – Initiative citoyenne “Politique de cohésion pour l’égalité des régions et le maintien des cultures régionales” – Demande d’enregistrement – Refus de la Commission »

Dans l’affaire C‑420/16 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l’article 56 du statut de la Cour de justice de l’Union européenne, introduit le 28 juillet 2016,

Balázs-Árpád Izsák, demeurant à Târgu Mureş (Roumanie),

Attila Dabis, demeurant à Budapest (Hongrie),

représentés par Me D. Sobor, ügyvéd,

parties requérantes,

les autres parties à la procédure étant :

Commission européenne, représentée par Mmes K. Banks et K. Talabér-Ritz ainsi que par MM. H. Krämer et B.-R. Killmann, en qualité d’agents,

partie défenderesse en première instance,

Hongrie, représentée par M. M. Z. Fehér, en qualité d’agent,

République hellénique,

Roumanie, représentée par MM. R. H. Radu et C. R. Canţăr ainsi que par Mmes C.-M. Florescu, L. Liţu et E. Gane, en qualité d’agents,

République slovaque, représentée par Mme B. Ricziová, en qualité d’agent,

parties intervenantes en première instance,

LA COUR (première chambre),

composée de Mme R. Silva de Lapuerta, vice-présidente de la Cour, faisant fonction de président de la première chambre, MM. J.‑C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan et S. Rodin (rapporteur), juges,

avocat général : M. Mengozzi,

greffier : Mme R. Şereş, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 3 mai 2018,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 4 octobre 2018,

rend le présent

Arrêt

1        Par leur pourvoi, MM. Balázs-Árpád Izsák et Attila Dabis demandent l’annulation de l’arrêt du Tribunal de l’Union européenne du 10 mai 2016, Izsák et Dabis/Commission (T‑529/13, ci-après l’« arrêt attaqué », EU:T:2016:282), par lequel celui-ci a rejeté leur recours tendant à l’annulation de la décision C (2013) 4975 final de la Commission européenne, du 25 juillet 2013, relative à la demande d’enregistrement de l’initiative citoyenne européenne « Politique de cohésion pour l’égalité des régions et le maintien des cultures régionales », présentée à la Commission le 18 juin 2013 (ci-après la « décision litigieuse »).

 …

6        Les antécédents du litige, tels qu’ils ressortent de l’arrêt attaqué, peuvent se résumer comme suit.

7        Le 18 juin 2013, les requérants, associés à cinq autres personnes, ont transmis à la Commission une proposition d’initiative citoyenne européenne (ci-après l’« ICE ») intitulée « Politique de cohésion pour l’égalité des régions et le maintien des cultures régionales » (ci-après la « proposition d’ICE en cause »).

8        Dans le registre mis en ligne par la Commission à cet effet, les requérants ont fourni, conformément à l’article 4, paragraphe 1, du règlement no 211/2011, les informations minimales décrites à l’annexe II de ce même règlement (ci-après les « informations requises »), notamment en ce qui concerne l’exposé sommaire de l’objet et des objectifs de la proposition d’ICE en cause.

9        Il ressortait des informations fournies par les requérants au titre des informations requises que la proposition d’ICE en cause visait à ce que l’Union, dans le cadre de la politique de cohésion, accorde une attention particulière aux régions dont les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques diffèrent de celles des régions environnantes.

10      En annexe aux informations fournies au titre des informations requises, les requérants ont joint, conformément à l’annexe II du règlement no 211/2011, des informations plus détaillées sur l’objet, les objectifs et le contexte de la proposition d’ICE en cause (ci-après les « informations supplémentaires »).

11      Selon les requérants, la politique de cohésion régie par les articles 174 à 178 TFUE devait, pour répondre aux valeurs fondamentales définies aux articles 2 et 3 TUE, contribuer au maintien des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques des régions à minorité nationale, lesquelles étaient menacées par l’intégration économique européenne, et à la correction des handicaps et des discriminations affectant le développement économique de ces régions. Par conséquent, l’acte proposé devait accorder aux régions à minorité nationale une possibilité d’accéder aux fonds, aux ressources et aux programmes de la politique de cohésion de l’Union égale à celle des régions actuellement éligibles, telles que listées à l’annexe I du règlement (CE) no 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003, relatif à l’établissement d’une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) (JO 2003, L 154, p. 1). Ces garanties pouvaient, selon les requérants, inclure la mise en place d’institutions régionales autonomes, investies de pouvoirs suffisants pour aider les régions à minorité nationale à maintenir leurs caractéristiques nationales, linguistiques et culturelles ainsi que leur identité.

12      Par la décision litigieuse, la Commission a refusé d’enregistrer la proposition d’ICE en cause, au motif qu’il ressortait d’un examen approfondi des dispositions des traités citées dans cette proposition, et de toutes les autres bases légales envisageables, que ladite proposition se situait manifestement en dehors du cadre de ses attributions lui permettant de soumettre une proposition d’adoption d’un acte juridique de l’Union aux fins de l’application des traités.

 …

 Sur le pourvoi

29      Au soutien de leur pourvoi, les requérants soulèvent cinq moyens. Le premier moyen est tiré d’une violation de l’article 47 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la « Charte ») et de l’article 92, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal. Le deuxième moyen est tiré d’une violation de l’article 11, paragraphe 4, TUE et de l’article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement no 211/2011. Le troisième moyen a trait à une violation de l’article 4, paragraphe 2, et de l’article 174 TFUE. Le quatrième moyen est tiré d’une violation des articles 7 et 167 TFUE, de l’article 3, paragraphe 3, TUE, de l’article 22 de la Charte et des dispositions des traités relatives à l’interdiction de la discrimination. Le cinquième moyen est tiré d’une interprétation erronée de la notion d’« abus de droit » lors de la décision sur les dépens.

30      En outre, dans leur demande d’audience de plaidoiries, les requérants ont, sur la base de l’article 127 du règlement de procédure de la Cour, demandé à produire trois moyens nouveaux, tirés respectivement d’une violation du principe de bonne administration, du non-enregistrement partiel de la proposition d’ICE en cause ainsi que d’une violation du principe de l’égalité de traitement.

31      Il convient d’emblée d’examiner conjointement les premier à troisième moyens du pourvoi, pour autant que, par ceux-ci, les requérants reprochent en substance au Tribunal d’avoir, notamment aux points 72 à 74, 81 et 85 à 87 de l’arrêt attaqué, commis des erreurs en considérant que les articles 174 à 178 TFUE relatifs à la politique de cohésion de l’Union ne pouvaient constituer une base légale pour l’adoption de l’acte proposé.

…

*Appréciation de la Cour*

51      À titre liminaire, il convient de relever, s’agissant du processus d’enregistrement d’une proposition d’ICE, qu’il appartient, en vertu de l’article 4 du règlement no 211/2011, à la Commission d’examiner si une telle proposition remplit les conditions d’enregistrement énoncées, notamment, au paragraphe 2, sous b), de cet article. Doivent être ainsi pris en considération, conformément aux paragraphes 1 et 2 dudit article, les informations relatives à l’objet et aux objectifs de la proposition d’ICE qui sont fournies par les organisateurs de l’ICE soit de manière obligatoire, soit de manière facultative, conformément à l’annexe II dudit règlement (arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission, C‑589/15 P, EU:C:2017:663, point 45).

52      Comme il est rappelé au considérant 10 de ce règlement, la décision relative à l’enregistrement d’une proposition d’ICE au sens de l’article 4 dudit règlement doit être prise conformément au principe de bonne administration, auquel se rattache, en particulier, l’obligation pour l’institution compétente de procéder à un examen diligent et impartial qui tient, en outre, compte de tous les éléments pertinents du cas d’espèce (arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission, C‑589/15 P, EU:C:2017:663, point 47).

53      De plus, en conformité avec les objectifs poursuivis par l’ICE, tels qu’ils sont énoncés aux considérants 1 et 2 du règlement no 211/2011 et consistant, notamment, à encourager la participation des citoyens et à rendre l’Union plus accessible, la condition d’enregistrement prévue à l’article 4, paragraphe 2, sous b), de ce règlement doit être interprétée et appliquée par la Commission, saisie d’une proposition d’ICE, de manière à assurer une accessibilité facile à l’ICE (arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission, C‑589/15 P, EU:C:2017:663, point 49).

54      Ainsi, ce n’est que si une proposition d’ICE est, eu égard à son objet et à ses objectifs, tels qu’ils ressortent des informations obligatoires et, le cas échéant, supplémentaires qui ont été fournies par les organisateurs en application de l’annexe II du règlement no 211/2011, manifestement en dehors du cadre des attributions en vertu desquelles la Commission peut présenter une proposition d’acte juridique de l’Union aux fins de l’application des traités, que celle-ci est habilitée à refuser l’enregistrement de cette proposition d’ICE au titre de l’article 4, paragraphe 2, sous b), dudit règlement (arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission, C‑589/15 P, EU:C:2017:663, point 50).

55      C’est donc à l’aune de ces principes qu’il convient d’examiner si le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant, sur la base des appréciations effectuées aux points 72 à 89 de l’arrêt attaqué, que la Commission a pu à bon droit estimer que les articles 174 à 178 TFUE ne permettaient, pas plus que d’autres dispositions de ce traité, l’adoption de l’acte proposé et que cette institution était donc habilitée à refuser l’enregistrement de cette proposition.

56      À cet égard il convient de relever, d’emblée, qu’il ressort de la proposition d’ICE en cause, telle que décrite, d’une manière plus détaillée, notamment, aux points 3 et 5 à 8 de l’arrêt attaqué, que l’objectif de cette proposition était de faire en sorte que, par l’adoption de l’acte proposé, l’Union accorde, dans le cadre de sa politique de cohésion, une attention particulière aux « régions à minorité nationale », à savoir aux régions dont les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques diffèrent de celles des régions environnantes. Il était donc, plus particulièrement, demandé à l’Union de prendre, sur le fondement, notamment, des articles 174 à 178 TFUE, des mesures de soutien, de préservation ou de développement en faveur de telles régions, ou, à tout le moins, de mieux tenir compte de ces régions, celles-ci étant, de l’avis des organisateurs, souvent désavantagées par rapport aux régions environnantes.

57      S’agissant de l’examen que le Tribunal a, en l’occurrence, effectué afin de vérifier si les articles 174 à 178 TFUE pouvaient constituer des bases légales à ces fins, il y a lieu de constater, en premier lieu, que celui-ci a traité cette question, notamment aux points 81, 85 et 87 de l’arrêt attaqué, visés par le premier moyen du pourvoi, comme relevant essentiellement d’une appréciation des faits et des éléments de preuve, faisant à cet égard peser la charge de la preuve sur les requérants.

58      Ainsi, après avoir affirmé, au point 80 de l’arrêt attaqué, que l’argumentation des requérants dans ce contexte reposait sur des allégations qui n’étaient nullement étayées ni, a fortiori, démontrées, le Tribunal a, d’une part, au point 81 de l’arrêt attaqué, constaté que ceux-ci n’avaient pas démontré que la mise en œuvre de la politique de cohésion de l’Union, tant par l’Union que par les États membres, menaçait les caractéristiques spécifiques des régions à minorité nationale.

59      D’autre part, le Tribunal a, au point 85 de l’arrêt attaqué, considéré que les requérants n’avaient pas non plus démontré que les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques des régions à minorité nationale pourraient être considérées comme étant un handicap démographique grave et permanent, au sens de l’article 174, troisième alinéa, TFUE.

60      Or, en raisonnant ainsi, le Tribunal a commis une erreur de droit.

61      Il y a lieu de constater, tout d’abord, que la question de savoir si la mesure proposée dans le contexte d’une ICE relève 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, au sens de l’article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement no 211/2011, constitue, de prime abord, non pas une question de fait ou d’appréciation de preuve sujette, en tant que telle, aux règles en matière de charge de la preuve, mais essentiellement une question d’interprétation et d’application des dispositions des traités en cause.

62      Ainsi, lorsque la Commission est saisie d’une demande d’enregistrement d’une proposition d’ICE, il ne lui appartient pas, à ce stade, de vérifier que la preuve de tous les éléments de fait invoqués est rapportée ni que la motivation qui sous-tend la proposition et les mesures proposées est suffisante. Elle doit se borner à examiner, aux fins d’apprécier le respect de la condition d’enregistrement prévue à l’article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement no 211/2011, si, d’un point de vue objectif, de telles mesures envisagées dans l’abstrait pourraient être prises sur le fondement des traités.

63      Il s’ensuit que, en ayant considéré que les requérants étaient tenus de rapporter la preuve que les conditions pour l’adoption de l’acte proposé sur le fondement des articles 174, 176, 177 et 178 TFUE étaient réunies en l’espèce, le Tribunal a procédé, ainsi que M. l’avocat général l’a relevé en substance aux points 35 à 38 et 57 à 61 de ses conclusions, à une appréhension erronée de la condition d’enregistrement prévue à l’article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement no 211/2011 et de la répartition des tâches entre les organisateurs d’une ICE et la Commission dans le cadre du processus d’enregistrement qui en découle.

64      En effet, une telle prémisse ne saurait être conforme aux principes, rappelés aux points 53 et 54 du présent arrêt, selon lesquels la Commission, saisie d’une proposition d’ICE, est tenue d’interpréter et d’appliquer ladite condition d’enregistrement de manière à assurer une accessibilité facile à l’ICE et qu’elle n’est habilitée à refuser l’enregistrement de cette proposition que si celle-ci est manifestement en dehors du cadre de ses attributions (voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission, C‑589/15 P, EU:C:2017:663, points 49 et 50).

65      En second lieu, dans la mesure où les requérants reprochent au Tribunal, plus spécifiquement, d’avoir, notamment au point 86 de l’arrêt attaqué, retenu une interprétation erronée de l’article 174 TFUE, lu en combinaison avec l’article 4, paragraphe 2, sous c), TFUE, il convient de relever que, aux points 85 à 89 de l’arrêt attaqué, le Tribunal a procédé, en substance, à l’examen de la question de savoir si des régions telles qu’envisagées par la proposition d’ICE en cause, à savoir des régions à minorité nationale, peuvent, au regard de leurs caractéristiques, être considérées comme étant des régions au sens de l’article 174 TFUE et ainsi faire l’objet de mesures dans le cadre de la politique de cohésion de l’Union, prises au titre de cette disposition.

66      Dans ce contexte, après avoir plus particulièrement examiné si ces caractéristiques, de nature ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique, relèvent de la notion de « handicap démographique grave et permanent », au sens de l’article 174, troisième alinéa, TFUE, le Tribunal a, au point 89 de l’arrêt attaqué, répondu par la négative à cette question.

67      Le Tribunal a, notamment, considéré, au point 86 de l’arrêt attaqué, qu’il ne pouvait être déduit du libellé de l’article 174, troisième alinéa, TFUE, ou du droit dérivé que ladite notion « pourrait inclure les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques des régions à minorité nationale ».

68      À cet égard, il est vrai que l’article 174 TFUE décrit les objectifs de la politique de cohésion de l’Union en des termes généraux et confère à l’Union une marge de manœuvre étendue quant aux actions qu’elle est susceptible d’entreprendre en matière de cohésion économique, sociale et territoriale compte tenu d’une conception large des régions susceptibles d’être concernées par ces actions.

69      En particulier, la liste, figurant à l’article 174, troisième alinéa, TFUE, des régions « qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents » présente, ainsi que le met en évidence l’utilisation des termes « parmi les régions concernées » et « telles que » dans cette disposition, un caractère indicatif, et non exhaustif.

70      Néanmoins, et ainsi que l’a relevé le Tribunal aux points 87 et 89 de son arrêt, les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques des régions à minorité nationale ne sauraient être regardées comme constituant systématiquement, pour le développement économique, un handicap par rapport aux régions environnantes.

71      Il s’ensuit que, en ayant exclu, aux points 85 à 89 de l’arrêt attaqué, qu’une région à minorité nationale puisse, au regard de ses caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques, faire systématiquement partie des « régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents », au sens de l’article 174, troisième alinéa, TFUE, le Tribunal a correctement interprété la notion de « région concernée » figurant à cette disposition et, dès lors, n’a pas commis une erreur de droit sur ce point.

72      Il découle de l’ensemble des considérations qui précèdent que, en ayant considéré que, pour l’enregistrement de la proposition d’ICE en cause, les requérants étaient tenus de rapporter la preuve que la condition prévue à l’article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement no 211/2011 était remplie, le Tribunal a commis une erreur de droit.

73      Il y a donc lieu d’accueillir le pourvoi et, par conséquent, d’annuler l’arrêt attaqué, sans qu’il soit nécessaire d’examiner de surcroît les autres arguments soulevés à l’appui des premier à troisième moyens ni les autres moyens dudit pourvoi. De même, il n’est pas besoin de statuer sur la recevabilité ou le bien-fondé des moyens nouveaux dont la production a été demandée par les requérants.