

Citation suggérée : C. Warin, « Circulation, intégration, participation », NACUE 2/2019, Blogdroiteuropéen, juillet 2019, <https://wp.me/p6OBGR-3nU>.

Circulation, intégration, participation (janvier-juin 2019)

Catherine Warin

Docteure en droit, Avocate au barreau de Luxembourg

En ce premier semestre 2019, la liberté de circulation et de séjour des citoyens européens et de leur famille, encadrée par la directive 2004/38¹, reste au premier plan de la jurisprudence sur la citoyenneté européenne. On y observe le souci classique de la Cour d'assurer l'effectivité de cette liberté. On constate aussi que, de plus en plus souvent, la logique de libre circulation se double d'une logique d'intégration sociale et économique (vie familiale, intégration par le sport, accès au système de solidarité sociale de l'Etat membre d'accueil). Cette approche se retrouve dans un arrêt où s'articulent droit de la citoyenneté de l'Union et dispositions des droits des Etats membres relatives à la nationalité. Enfin, les contours du droit d'initiative citoyenne sont précisés et la Cour souligne à nouveau l'importance d'en favoriser l'exercice.

Mots clés : citoyenneté de l'Union, liberté de circulation, droit de séjour, membres de la famille, descendant direct, initiative citoyenne européenne, nationalité, prestations sociales

Vie familiale, intégration par le sport, accès aux prestations sociales : différentes manifestations de la liberté de circulation et de séjour

I – Notion de membre de la famille : la *kafala* algérienne à la lumière des catégories prévues par le droit de l'Union

[CJUE \(gr. ch.\), 26 mars 2019, SM / Entry Clearance Officer, C-129/18, EU:C:2019:248](#)

Un couple de ressortissants français résidant au Royaume-Uni prend sous sa tutelle, sous le régime algérien de la *kafala*,² une enfant habitant en Algérie. Les autorités britanniques ne reconnaissent pas la *kafala* comme l'équivalent d'une adoption et ne considèrent donc pas l'enfant comme descendante directe du couple. Elles refusent de lui délivrer un permis

¹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 (JO 2004, L 158, p. 77, et rectificatifs JO 2004, L 229, p. 35, et JO 2005, L 197, p. 34).

² Comme le résume la Cour au point 45 de l'arrêt : « la *kafala* constitue, en vertu du droit algérien, l'engagement d'un adulte, d'une part, de prendre en charge l'entretien, l'éducation et la protection d'un enfant, au même titre que le ferait un parent pour son enfant, et, d'autre part, d'exercer la tutelle légale sur cet enfant. À la différence d'une adoption, (...) le placement d'un enfant sous *kafala* ne confère pas à l'enfant le statut d'héritier du tuteur. Par ailleurs, la *kafala* cesse à la majorité de l'enfant et est révocable (...). »

d'entrée au Royaume-Uni. Après une longue procédure contentieuse, la Cour suprême britannique saisit la CJUE afin d'obtenir son interprétation des dispositions en cause.

Il faut d'abord déterminer si la notion de « descendant direct » d'un citoyen de l'Union figurant à l'article 2, point 2, sous c), de la directive 2004/38, peut inclure un enfant qui a été placé sous la tutelle légale de citoyens de l'Union au titre de la *kafala* algérienne. La Cour suit sa méthodologie bien établie et tient compte « non seulement des termes » de la disposition en cause « mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie »³. La Cour relève ainsi que la notion de « descendant direct » renvoie communément à l'existence d'un lien de filiation en ligne directe mais, puisque la directive 2004/38 « a pour but de faciliter l'exercice du droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres » consacré à l'article 21, paragraphe 1, TFUE⁴, cette notion doit s'entendre de manière large, de sorte que le lien de filiation peut être de nature biologique ou juridique. Ainsi, le lien créé par l'adoption répond bien à ce critère. En revanche, puisque le placement d'un enfant sous le régime de la *kafala* ne crée justement pas de lien de filiation, un enfant dans la situation de l'espèce ne saurait être considéré comme un « descendant direct » d'un citoyen de l'Union⁵.

Cet enfant relève en revanche de la notion d'« autre membre de la famille » prévue à l'article 3, paragraphe 2, sous a) de la directive, et à ce titre les Etats membres doivent favoriser son entrée et son séjour sur leur territoire⁶. Cette obligation implique d'octroyer « un certain avantage » aux demandes introduites par les ressortissants d'Etats tiers appartenant à cette catégorie, par rapport aux demandes d'entrée et de séjour d'autres ressortissants d'Etats tiers⁷. Dans la mise en œuvre de cette obligation, les Etats membres doivent exercer leur marge d'appréciation dans le respect de la vie privée et familiale, droit protégé par l'article 7 de la Charte et correspondant à l'article 8 de la Convention EDH. Or, la jurisprudence de la Cour EDH relative à cette disposition admet que les relations encadrées par le régime de la *kafala* sont susceptibles de relever de la notion de vie familiale.⁸ En outre, les Etats membres doivent prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, comme l'exige l'article 24, paragraphe 2 de la Charte. Dès lors, pour apprécier l'existence d'une vie familiale effective, les autorités doivent prendre en compte les éléments concrets que sont notamment « l'âge auquel l'enfant a été placé sous le régime de la *kafala* (...), l'existence d'une vie commune que l'enfant mène avec ses tuteurs depuis son placement sous ce régime, le degré des relations affectives (...) ainsi que le niveau de dépendance de l'enfant à l'égard de ses tuteurs (...) »⁹ Lorsque ces éléments permettent de conclure à l'existence d'une vie familiale effective, il importe de permettre à l'enfant de vivre avec ses tuteurs dans l'Etat membre d'accueil de ces derniers.

A l'issue de ce raisonnement très centré sur l'intérêt de l'enfant, la Cour ajoute que la conclusion ci-dessus « s'impose d'autant plus lorsque, du fait du refus d'accorder à l'enfant (...) un droit d'entrer et de séjourner dans l'Etat membre d'accueil de ses tuteurs, citoyens de l'Union, ces tuteurs se voient empêchés, en fait, de mener une vie commune dans cet Etat

³ CJUE (gr. ch.), 26 mars 2019, *SM / Entry Clearance Officer*, C-129/18, EU:C:2019:248, point 51.

⁴ La Cour l'avait notamment souligné dans son arrêt CJUE (gr. ch.), 5 juin 2018, *Coman e.a.*, C-673/16, EU:C:2018:385, point 18.

⁵ CJUE (gr. ch.), 26 mars 2019, *SM / Entry Clearance Officer*, C-129/18, EU:C:2019:248, points 51 à 56.

⁶ CJUE (gr. ch.), 26 mars 2019, *SM / Entry Clearance Officer*, C-129/18, EU:C:2019:248, points 57 à 60.

⁷ CJUE (4^{ème} ch.), 12 juillet 2018, *Banger*, n°C-89/17, EU:C:2018:570. Cf. la précédente NACUE : C. Warin, « La liberté de circulation, toujours le cœur battant de la citoyenneté de l'Union », NACUE 1/2019, Blogdroiteuropéen, février 2019, <https://wp.me/p6OBGR-3fs>.

⁸ CJUE (gr. ch.), 26 mars 2019, *SM / Entry Clearance Officer*, C-129/18, EU:C:2019:248, point 66 et Cour EDH, 16 décembre 2014, *Chbihi Loudoudi e.a. c. Belgique*, ECHR:2014:1216JUD 005226510, point 78.

⁹ CJUE (gr. ch.), 26 mars 2019, *SM / Entry Clearance Officer*, C-129/18, EU:C:2019:248, point 69.

membre, dès lors que l'un d'eux se trouve contraint de rester, avec l'enfant, dans l'État tiers d'origine de l'enfant pour s'en occuper.¹⁰ » Finalement, le droit de circulation et de séjour du citoyen européen semble mis ici sur le même plan que les considérations relatives à la protection de la vie familiale et à l'intérêt supérieur de l'enfant.

II – L'accès aux activités sportives comme corollaire de la libre circulation et le rôle du sport comme facteur d'intégration

[CJUE \(3ème ch.\), 13 juin 2019, *TopFit e.V. et Daniele Biffi contre Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, C-22/18, EU:C:2019:497](#)

Dans cette affaire, un ressortissant italien résidant en Allemagne depuis quinze ans pratique la course à pied en amateur au sein d'une fédération sportive allemande. Les règles de cette fédération l'empêchent de prendre pleinement part aux championnats nationaux de course à pied : n'étant pas de nationalité allemande, il ne peut participer à ces championnats que « hors classement », sans avoir accès à la finale et sans pouvoir obtenir le titre de champion national. Il conteste ces règles et la juridiction allemande se tourne vers la CJUE pour obtenir l'interprétation des dispositions du droit de l'Union invoquées par M. Biffi.

La Cour relève que celui-ci a bien fait usage de son droit à la libre circulation au sens de l'article 21 TFUE¹¹. Elle rappelle ensuite le principe de non-discrimination en raison de la nationalité prévu à l'article 18 TFUE¹². Puis, elle souligne que l'accès aux activités de loisirs offertes dans l'État membre d'accueil « constitue le corollaire de la liberté de circulation »¹³. En outre, mobilisant sa jurisprudence *Bosman* de 1995¹⁴, la Cour donne à considérer que l'article 165 TFUE reflète « l'importance sociale considérable du sport dans l'Union, notamment du sport amateur » et « le rôle du sport comme facteur d'intégration dans la société de l'État membre d'accueil ». Cette lecture combinée à celle de l'article 21, paragraphe 1, TFUE, permet de conclure que la pratique d'un sport amateur permet au citoyen de l'Union qui réside dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité de « créer des liens avec la société de l'État dans lequel il s'est déplacé » et réside ou de « consolider » ces liens, notamment via la participation à des compétitions sportives¹⁵. Par conséquent, M. Biffi peut légitimement se prévaloir des articles 18 et 21 TFUE dans le cadre de sa pratique d'un sport amateur en compétition dans l'État membre où il réside.

La question se pose ensuite de savoir si les règles des fédérations sportives nationales sont soumises aux règles du traité au même titre que les règles d'origine étatique. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle le respect des libertés fondamentales et l'interdiction de la discrimination sur le fondement de la nationalité prévus par le traité s'imposent aussi aux réglementations de nature non publique qui visent à régler de façon collective des activités telles que le travail salarié et les prestations de services¹⁶. Ce principe s'applique également « lorsqu'un groupe ou une organisation exerce un certain pouvoir sur les particuliers et est en mesure de leur imposer des conditions qui nuisent à l'exercice des

¹⁰ CJUE (gr. ch.), 26 mars 2019, *SM / Entry Clearance Officer*, C-129/18, EU:C:2019:248, point 72.

¹¹ CJUE (3ème ch.), 13 juin 2019, *TopFit e.V. et Daniele Biffi contre Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, C-22/18, EU:C:2019:497, point 27.

¹² CJUE (3ème ch.), 13 juin 2019, *TopFit e.V. et Daniele Biffi contre Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, C-22/18, EU:C:2019:497, point 29.

¹³ CJUE, 7 mars 1996, *Commission/France*, C-334/94, EU:C:1996:90, point 21.

¹⁴ CJUE, 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, point 106.

¹⁵ CJUE (3ème ch.), 13 juin 2019, *TopFit e.V. et Daniele Biffi contre Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, C-22/18, EU:C:2019:497, points 31 à 33.

¹⁶ La Cour cite notamment ses arrêts du 12 décembre 1974, *Walrave et Koch*, 36/74, EU:C:1974:140, point 17, et du 18 décembre 2007, *Laval un Partneri*, C-341/05, EU:C:2007:809, point 98.

libertés fondamentales garanties par le traité »¹⁷. De même, les règles d'une fédération sportive nationale, qui régissent l'accès des citoyens de l'Union aux compétitions sportives, sont soumises aux règles du traité, et notamment aux articles 18 et 21 TFUE.¹⁸

La Cour examine encore les effets concrets des dispositions de droit national en cause. Elle observe que ces dispositions autorisent un citoyen de l'Union à participer aux compétitions, mais hors classement, ce qui peut notamment avoir pour effet qu'il sera moins soutenu par son club que les ressortissants allemands. Par conséquent, ces règles rendent l'exercice du sport amateur moins attrayant pour les citoyens de l'Union ayant exercé leur liberté de circulation et de séjour vers l'Allemagne, qu'il ne l'est pour les Allemands.¹⁹

Il incombera enfin au juge national de procéder au contrôle de proportionnalité de ces règles établissant une différence de traitement sur le fondement de la nationalité. La nécessité de désigner un champion national pour concourir aux niveaux européen et international pourrait être un objectif légitime justifiant cette différence. Néanmoins, en tout état de cause, un mécanisme qui empêcherait totalement un non-national citoyen de l'Union de participer à un championnat (y compris hors classement) serait disproportionné. Enfin, en soulignant que la règle en cause ici n'a été introduite que récemment pour la catégorie « senior » (dont fait partie Monsieur Biffi), les juges de l'Union semblent mettre implicitement en doute la nécessité d'une telle restriction pour cette catégorie de sportifs.²⁰

III – L'équilibre délicat entre liberté de circulation des travailleurs et prévention du « tourisme social »

[CJUE \(3^{ème} ch.\), 11 avril 2019, Tarola, C-383/17, EU:C:2019:309](#)

Nous sommes en 2014 en Irlande. Un ressortissant roumain arrivé en 2007 demande à percevoir une allocation pour demandeur d'emploi. Or, M. Tarola ne peut pas rapporter la preuve d'une résidence habituelle en Irlande ni de ses ressources, hormis quelques brèves périodes d'emploi en 2007, 2013 et 2014. C'est pourquoi les autorités irlandaises lui refusent l'allocation demandée. La Cour d'appel irlandaise se demande si la directive 2004/38 permet à un individu dans la situation de M. Tarola de conserver le statut de travailleur et donc de percevoir des prestations d'assistance sociale au même titre que les ressortissants irlandais.

Il ressort en particulier de l'article 7, paragraphe 3, de la directive qu'un citoyen de l'Union qui a exercé une activité rémunérée dans son État membre d'accueil pendant moins d'une année avant de se trouver au chômage, bénéficie du maintien de son statut de travailleur pendant une période que les États membres peuvent fixer, mais qui ne peut être inférieure à six mois²¹. Cette disposition est applicable « quels que soient la nature de l'activité exercée et le type de contrat de travail conclu à cet effet » (contrat salarié ou non salarié, à durée indéterminée ou déterminée, de quelque durée que ce soit). Cette interprétation large est en effet conforme à la finalité de la directive 2004/38 qui est, selon une jurisprudence bien établie, « de renforcer le droit à la liberté de circulation et de séjour de tous les citoyens de l'Union ». Cette interprétation tient également compte de l'objectif spécifiquement poursuivi par l'article 7, paragraphe 3, « qui est de sécuriser, par le maintien du statut de travailleur, le

¹⁷ Comme établi dans l'arrêt *Ferlini* : CJUE, 3 octobre 2000, *Ferlini*, C-411/98, EU:C:2000:530, point 50.

¹⁸ CJUE (3^{ème} ch.), 13 juin 2019, *TopFit e.V. et Daniele Biffi contre Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, C-22/18, EU:C:2019:497, points 36 à 40.

¹⁹ CJUE (3^{ème} ch.), 13 juin 2019, *TopFit e.V. et Daniele Biffi contre Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, C-22/18, EU:C:2019:497, points 45 à 47.

²⁰ CJUE (3^{ème} ch.), 13 juin 2019, *TopFit e.V. et Daniele Biffi contre Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, C-22/18, EU:C:2019:497, points 56 à 67.

²¹ Plus précisément, ce cas de figure est envisagé à l'article 7, paragraphe 3, sous c) de la directive 2004/38.

droit de séjour des personnes ayant cessé d'exercer leur activité professionnelle du fait d'un manque de travail dû à des circonstances indépendantes de leur volonté ».²²

Cette conclusion implique qu'un citoyen européen dans la situation de M. Tarola pourrait bénéficier, au moins sur une certaine durée, de prestations sociales dans son Etat membre d'accueil. La Cour anticipe les réticences régulièrement soulevées à l'encontre de pratiques caractérisées comme du « tourisme social²³ » en soulignant que la directive 2004/38 vise « un juste équilibre entre la sauvegarde de la libre circulation des travailleurs, d'une part, et la garantie que les systèmes de sécurité sociale de l'Etat membre d'accueil ne supporteront pas une charge déraisonnable, d'autre part ». C'est précisément la raison pour laquelle la directive prévoit notamment la possibilité de limiter à six mois le maintien du statut de travailleur d'un individu comme M. Tarola, comme le fait l'Irlande.²⁴ Ainsi le droit de l'Union, bien que très protecteur des travailleurs migrants, admet que la liberté de circulation de ceux-ci n'est pas illimitée.

La perte de plein droit de la nationalité d'un Etat membre, à la lumière des dispositions sur la citoyenneté européenne

[CJUE \(gr. ch.\), 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189](#)

La législation hollandaise prévoit que les ressortissants des Pays-Bas également titulaires d'une autre nationalité (non européenne) et ayant résidé à l'étranger (hors UE) pendant plus de dix ans, perdent leur nationalité néerlandaise. Plusieurs personnes concernées par cette disposition en contestent la validité au regard des dispositions des traités relatives à la citoyenneté européenne.

Cette affaire entre-t-elle dans le champ du droit de l'Union ? La Cour rappelle que selon une jurisprudence constante, le statut de citoyen de l'Union a vocation « à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres²⁵ ». En l'espèce, les requérantes ne possèdent la nationalité que d'un Etat membre de l'Union, de sorte que la perte de cette nationalité leur fait également perdre le statut conféré par l'article 20 TFUE : par conséquent, l'on est bien dans le champ du droit de l'Union.

La Cour relève ensuite que les dispositions du droit néerlandais en cause traduisent la perte d'un lien effectif avec les Pays-Bas. Elle souligne aussi que puisque la perte de la nationalité néerlandaise n'intervient que pour les personnes titulaires d'une autre nationalité, la mise en œuvre du droit néerlandais ne risque pas de créer des apatrides, ce qui serait contraire au droit international en la matière. Par conséquent, la Cour n'identifie pas d'objection de principe à la législation néerlandaise. En revanche, ces dispositions doivent être appliquées dans le respect du principe de proportionnalité : les autorités néerlandaises ne doivent pas faire l'économie, à un moment ou à un autre, d'« un examen individuel des conséquences que comporte cette perte pour les personnes concernées au regard du droit de l'Union²⁶ ». Il faut ainsi envisager l'impact en termes de l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire

²² CJUE (3ème ch.), 11 avril 2019, *Tarola*, C-383/17, EU:C:2019:309, point 23 et points 46 à 49. La Cour se réfère notamment à ses arrêts du 15 septembre 2015, *Alimanovic*, C-67/14, EU:C:2015:597 et du 25 février 2016, *García-Nieto e.a.*, C-299/14, EU:C:2016:114.

²³ Voir à cet égard C. Warin, citoyenneté de mouvement, citoyenneté en mouvement, NADMI 1/2017, part.1 Blogdroiteuropéen, février 2017, <http://wp.me/p6OBGR-1wO>.

²⁴ CJUE (3ème ch.), 11 avril 2019, *Tarola*, C-383/17, EU:C:2019:309, points 50-52.

²⁵ CJUE (gr. ch.), 12 mars 2019, *Tjebbes e.a.*, C-221/17, EU:C:2019:189, point 31.

²⁶ CJUE (gr. ch.), 12 mars 2019, *Tjebbes e.a.*, C-221/17, EU:C:2019:189, point 41.

des États membres, des difficultés particulières pour continuer à se rendre aux Pays-Bas ou dans un autre État membre afin d'y maintenir des liens effectifs et réguliers avec des membres de sa famille, d'y exercer son activité professionnelle ou d'y entreprendre les démarches nécessaires pour y exercer une telle activité; ou encore la perte du bénéfice de la protection consulaire²⁷.

En outre, l'une des requérantes au principal a perdu sa nationalité néerlandaise alors qu'elle était mineure, par effet de la perte de cette nationalité par l'un de ses parents. La Cour invite là aussi les autorités à procéder à un test de proportionnalité et à prendre notamment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant tel qu'exigé par l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux, et le droit au respect de la vie familiale consacré à l'article 7.²⁸

Cette affaire précise ainsi les limites à la liberté des États membres lorsque ceux-ci édictent des règles en matière de nationalité : il ne peut plus s'agir d'une question purement nationale, puisque la nationalité d'un État membre donne accès au statut fondamental qu'est la citoyenneté européenne. En préconisant une évaluation individuelle des conséquences concrètes de la perte de la nationalité d'un État membre, la Cour manifeste son souci constant de garantir l'exercice effectif des droits afférents à la citoyenneté de l'Union.

Réaffirmation de l'exigence d'accessibilité de l'initiative citoyenne européenne

[CJUE \(1^{ère} ch.\), 7 mars 2019, *Izsák et Dabis / Commission*, C-420/16 P, EU:C:2019:177](#)

L'initiative citoyenne européenne « Politique de cohésion pour l'égalité des régions et le maintien des cultures régionales » visait à demander la prise de mesures de soutien, de préservation ou de développement en faveur de régions à minorités nationales, et à demander qu'il soit mieux tenu compte de ces régions, présentées comme trop souvent désavantagées par rapport aux régions environnantes. La Commission européenne a considéré qu'aucune disposition des traités ne permettait l'adoption de l'acte proposé par l'initiative et le Tribunal lui a donné raison en première instance. Les organisateurs se sont pourvus devant la Cour.

Quant à la façon dont la Commission examine si une proposition d'ICE remplit les conditions prévues par le règlement n°211/2011²⁹, la Cour s'appuie largement sur sa jurisprudence *Anagnostakis*³⁰ pour rappeler que cet examen doit être effectué conformément au principe de bonne administration, c'est-à-dire avec diligence, impartialité et en tenant compte de tous les éléments pertinents du cas d'espèce. La condition selon laquelle la proposition ne doit pas être « manifestement en dehors du cadre des attributions » en vertu desquelles la Commission peut présenter une proposition d'acte doit être interprétée largement, de façon à assurer une accessibilité facile à l'ICE par les citoyens³¹.

La Cour reproche ensuite au Tribunal la méthodologie employée par celui-ci pour vérifier si les dispositions invoquées³² pouvaient effectivement servir de base à de telles mesures. Le Tribunal a en effet traité cette question « 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

²⁷ CJUE (gr. ch.), 12 mars 2019, *Tjebbes e.a.*, C-221/17, EU:C:2019:189, point 46.

²⁸ CJUE (gr. ch.), 12 mars 2019, *Tjebbes e.a.*, C-221/17, EU:C:2019:189, points 45 et 47.

²⁹ Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne, JO L 65, 11.3.2011, p. 1–22.

³⁰ CJUE (gr. ch.), 12 septembre 2017, *Anagnostakis/Commission*, C-589/15 P, EU:C:2017:663.

³¹ CJUE (1^{ère} ch.), 7 mars 2019, *Izsák et Dabis / Commission*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, points 51 à 54.

³² Principalement les articles 174 à 178 TFUE, régissant la politique de cohésion de l'Union.

requérants » : en particulier, il a retenu que les organisateurs n'avaient pas démontré que la politique de cohésion de l'Union portait préjudice à ces régions³³. Or, la Cour considère que la question était non pas une question de fait ou d'appréciation de preuve, « mais essentiellement une question d'interprétation et d'application » des dispositions en cause³⁴. Par conséquent, au stade de l'enregistrement d'une proposition d'ICE, il n'incombe pas à la Commission de vérifier que la preuve de tous les éléments de fait invoqués est rapportée, ni d'évaluer si la motivation qui sous-tend la proposition est suffisante. La Commission doit se limiter à examiner si les mesures proposées, « envisagées dans l'abstrait », « pourraient être prises sur le fondement des traités ». Cette approche permet en effet de respecter l'exigence d'accessibilité de l'ICE pour les citoyens³⁵.

Avec cet arrêt, la CJUE maintient, comme elle l'avait établi dans son arrêt *Anagnostakis*³⁶, que le droit des citoyens de l'Union à faire usage de l'ICE ne peut pas aller jusqu'à contraindre la Commission à soumettre une proposition législative au Parlement. En revanche, l'exercice du droit d'ICE doit favoriser le débat entre citoyens, représentants et gouvernants et c'est pourquoi la procédure, dans ses premiers stades, doit être aussi ouverte que possible.³⁷

³³ CJUE (1^{ère} ch.), 7 mars 2019, *Izsák et Dabis / Commission*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, points 57 à 59.

³⁴ CJUE (1^{ère} ch.), 7 mars 2019, *Izsák et Dabis / Commission*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, point 61.

³⁵ CJUE (1^{ère} ch.), 7 mars 2019, *Izsák et Dabis / Commission*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, points 62 et 64.

³⁶ CJUE (gr. ch.), 12 septembre 2017, *Anagnostakis / Commission*, C-589/15 P, EU:C:2017:663.

³⁷ Voir en ce sens C. Warin, *Individual Rights Under European Union Law. A study on the relation between rights, obligations and interests in the case law of the Court of Justice* (Nomos 2019), p. 386-392. Voir également l'interview récente d'A. Maffeo par S. Xefteri, « L'initiative citoyenne européenne », 19 juillet 2019, disponible sur <https://blogdroiteuropeen.com/2019/07/19/linitiative-citoyenne-europeenne-lexperience-apres-la-these-adriano-maffeo-partie-iii/>.