



L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE

L'initiative citoyenne européenne (ICE) est un instrument important de la démocratie participative dans l'Union européenne. Grâce à cette mesure, un million de citoyens européens résidant dans au moins un quart des États membres de l'Union peuvent inviter la Commission à présenter une proposition d'acte législatif qu'ils jugent nécessaire pour mettre en œuvre les traités de l'Union. Depuis l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 211/2011, qui a fixé le détail des procédures et des conditions applicables à l'ICE, trois initiatives ont été présentées à la Commission avec succès.

BASE JURIDIQUE

- Article 11, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne (traité UE)
- Article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)
- Règlement (UE) n° 211/2011
- Articles 211 et 218 du règlement intérieur du Parlement européen

CONTEXTE

Les initiatives citoyennes sont des instruments accessibles aux citoyens dans la majorité des États membres, que ce soit au niveau national, régional ou local, mais leurs champs d'application et leurs modalités sont très variables. La notion de citoyenneté de l'Union, dont découle l'ICE, a fait sa première apparition dans le traité de Maastricht (voir fiche [1.3.1](#)). Dès 1996, dans la perspective de la conférence intergouvernementale d'Amsterdam, les ministres des affaires étrangères d'Autriche et d'Italie avaient proposé qu'un droit de lancer de telles initiatives soit créé, parallèlement au droit de présenter des pétitions au Parlement européen, mais cette proposition n'a pas été retenue par la conférence. Des dispositions relatives à une initiative citoyenne très similaire à la procédure en vigueur figuraient à l'origine dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe (article 47, paragraphe 4). Le présidium de la Convention avait décidé de ne pas conserver ces dispositions dans le texte définitif, mais les efforts conjoints des organisations de la société civile ont permis de les rétablir. À la suite de l'échec du processus de ratification du traité constitutionnel, des dispositions similaires ont de nouveau été incorporées au moment de l'élaboration du traité de Lisbonne.

Aujourd'hui, le droit de présenter une initiative citoyenne est entériné au titre II du traité UE (dispositions relatives aux principes démocratiques). L'article 11, paragraphe 4, dudit traité définit le cadre de base pour l'exercice de ce droit et l'article 24, premier alinéa, du traité FUE fixe les principes généraux d'un règlement définissant les procédures concrètes et détaillant les conditions requises pour la présentation d'une initiative citoyenne. La proposition de règlement

a été l'aboutissement d'une consultation de grande envergure^[1]. La procédure de négociation et de conclusion d'un accord sur le texte final s'est étendue sur plusieurs mois: un projet de proposition a été soumis au Parlement et au Conseil le 31 mars 2010 et un accord politique a été dégagé le 15 décembre 2010, permettant l'adoption officielle du texte par le Parlement et par le Conseil le 16 février 2011. Tout comme [le règlement \(UE\) no 211/2011](#), il est entré en vigueur le 1^{er} avril 2011. En raison d'un certain nombre d'adaptations techniques nécessaires au niveau des États membres afin d'instaurer une procédure de vérification rationalisée, le règlement relatif à l'initiative citoyenne n'est entré en application qu'un an plus tard. Depuis le 1^{er} avril 2015 puis au plus tard à la même date tous les trois ans, la Commission est tenue de présenter un rapport sur la mise en œuvre dudit règlement en vue de son éventuelle révision. La Commission a adopté son premier rapport le 31 mars 2015 [[COM\(2015\)0145](#)]. Cette communication dressait le bilan et présentait une évaluation de la mise en œuvre de l'ICE, en même temps qu'elle énonçait la liste des préoccupations exprimées tout au long des trois premières années d'existence de ce nouveau cadre législatif et institutionnel. Elle relevait également une série de lacunes et rendait compte de certaines recherches de fond effectuées pour le Parlement européen^[2].

Il convient de distinguer clairement le droit de présenter une initiative citoyenne européenne du droit de présenter une pétition, ces deux procédures différant clairement sur beaucoup de points essentiels. Les pétitions peuvent être présentées par les citoyens de l'Union ou par des personnes physiques ou morales ayant leur résidence sur le territoire de l'Union (voir fiche [2.1.4](#)) et doivent aborder des questions qui relèvent de la compétence de l'Union et qui concernent directement le pétitionnaire. Elles sont adressées au Parlement européen en tant que représentant direct des citoyens au niveau de l'Union. Les initiatives citoyennes européennes constituent un appel direct à l'élaboration d'un acte juridique spécifique de l'Union et doivent, afin d'être retenues, observer des règles strictes. Elles sont en outre adressées, en fin de compte, à la Commission, qui est la seule institution à pouvoir présenter des propositions législatives. À cet égard, l'initiative citoyenne est similaire au droit d'initiative conféré au Parlement européen (article 225 du traité FUE) et au Conseil (article 241 du traité FUE).

PROCÉDURE

A. Comité des citoyens

En raison de son envergure, toute initiative citoyenne européenne a besoin d'une structure minimale d'organisation. La première étape de la procédure est donc la création d'un comité d'organiseurs, appelé «comité des citoyens». Il doit se composer d'au moins sept citoyens de l'Union, en âge de voter aux élections au Parlement européen et résidant dans au moins sept États membres différents (sans être nécessairement de nationalités différentes). Les députés au Parlement européen peuvent participer, mais ne peuvent être comptabilisés dans le nombre minimal de citoyens requis pour former un comité. Le comité désigne un représentant et un suppléant pour assurer la liaison avec les institutions tout au long de la procédure.

B. Enregistrement

Avant de pouvoir commencer à collecter les déclarations de soutien des citoyens, le comité doit enregistrer l'initiative auprès de la Commission. Cette démarche implique de fournir un document faisant figurer l'intitulé, l'objet et une brève description de l'initiative, de même que la base juridique proposée pour l'acte juridique et des informations sur les membres du comité

[1] Livre vert de la Commission [[COM\(2009\)0622](#)].

[2] «L'initiative citoyenne européenne — Premières leçons tirées de la mise en œuvre», département thématique «Droits des citoyens et affaires constitutionnelles» (2014): [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU\(2014\)509982_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_FR.pdf).

des citoyens ainsi que sur toutes les sources de soutien et de financement de la proposition d'initiative. Les organisateurs peuvent fournir, en annexe, des informations plus détaillées et d'autres éléments, tels qu'un projet de l'acte législatif proposé.

La Commission statue sur l'enregistrement de l'initiative proposée dans un délai de deux mois. L'initiative ne sera pas enregistrée si les exigences procédurales n'ont pas été respectées ou si la Commission n'est pas habilitée à présenter une proposition d'acte juridique aux fins de la mise en œuvre des traités dans le domaine en question. L'enregistrement sera également refusé si l'initiative est manifestement fantaisiste, abusive, malveillante ou contraire aux valeurs de l'Union énoncées à l'article 2 du traité UE. La décision de la Commission peut faire l'objet de recours judiciaires ou extrajudiciaires. Les initiatives enregistrées sont publiées sur le portail internet de la Commission.

C. Collecte des déclarations de soutien

Une fois l'initiative enregistrée, les organisateurs peuvent commencer à collecter les déclarations de soutien. Ils disposent de douze mois pour le faire. Ces déclarations de soutien peuvent être réunies sur papier ou par voie électronique. Si elles sont collectées par voie électronique, le système de collecte en ligne doit au préalable être certifié par les autorités nationales compétentes. Les règles détaillées concernant les spécifications techniques pour les systèmes de collecte en ligne sont énoncées dans un règlement d'exécution de la Commission [[règlement \(UE\) no 1179/2011](#)].

Que les déclarations de soutien soient collectées sur papier ou par voie électronique, les mêmes exigences en matière de données s'appliquent aux fins de la vérification. Ces exigences, définies au niveau des États membres, sont énoncées à l'annexe III du règlement (UE) n° 211/2011. Neuf États membres^[3] n'exigent pas des signataires des déclarations de soutien qu'ils fournissent des documents ou des numéros d'identification personnels. Tous les autres États membres exigent une identification de ce type. L'annexe précise, pour chaque État membre dans lesquels ils sont requis, les types de documents d'identification personnels qui peuvent être utilisés.

Afin d'être examinée par la Commission, une initiative citoyenne européenne doit recueillir un million de déclarations de soutien dans un délai de douze mois. Par ailleurs, afin d'être valable dans un État membre donné, le nombre de signataires dans cet État membre doit au moins s'élever à 750, multiplié par le nombre de députés au Parlement européen élus dans cet État membre. De cette manière, le nombre minimal de déclarations de soutien est déterminé en fonction du même système de proportionnalité dégressive qui régit, au Parlement européen, la répartition des sièges entre les États membres.

D. Vérification et certification

Après avoir collecté le nombre nécessaire de déclarations de soutien dans un nombre suffisant d'États membres, les organisateurs doivent les soumettre aux autorités nationales compétentes^[4], qui sont chargées de certifier ces déclarations, dont la liste est rassemblée par la Commission sur la base des informations communiquées par les États membres. Les autorités auxquelles cette mission est confiée sont, en règle générale, les ministères de l'intérieur, les commissions électorales ou les registres de population. Les autorités nationales ont trois mois pour certifier les déclarations de soutien, mais ne sont pas tenues d'authentifier les signatures.

[3] Belgique, Danemark, Allemagne, Estonie, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Slovaquie et Royaume-Uni.

[4] Une liste des autorités nationales compétentes peut être consultée à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=fr>

E. Présentation à la Commission et examen

À ce stade, les organisateurs sont invités à fournir les certificats correspondants délivrés par les autorités nationales concernant le nombre de déclarations de soutien et doivent transmettre des informations sur le financement reçu de quelque source que ce soit, dans le respect des seuils fixés dans le [règlement \(CE\) no 2004/2003](#) relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen. En principe, toute contribution supérieure à 500 euros doit être déclarée.

Après réception de l'initiative, la Commission est tenue de la publier sans tarder dans un registre et de recevoir les organisateurs à un niveau approprié afin de leur permettre d'exposer leur requête en détail. À la suite d'un échange de vues avec la Commission, les organisateurs se voient donner la possibilité de présenter l'initiative lors d'une audition publique tenue au Parlement européen. Cette audition est organisée par la commission compétente pour l'objet de l'initiative (article 211 du règlement intérieur du Parlement européen).

INITIATIVES EN COURS

Plusieurs organisations ont tenté de lancer des initiatives similaires à l'initiative citoyenne européenne avant l'adoption de l'outil et la mise au point détaillée de ses procédures. En 2007, le Forum européen des personnes handicapées a été l'un des premiers à lancer une initiative pilote de cet ordre, pour laquelle il affirmait avoir recueilli 1,2 million de signatures. Après l'adoption, en 2010, du règlement relatif à l'initiative citoyenne, mais avant son entrée en vigueur, Greenpeace a déclaré avoir reçu un million de signatures appelant à un moratoire sur les cultures d'OGM. Toutefois, aucune de ces initiatives ne peut être considérée comme une initiative citoyenne européenne.

Depuis le 1^{er} avril 2012, quelque 47 initiatives citoyennes européennes ont été lancées. Parmi celles-ci, 19 se sont vu refuser l'enregistrement, par principe, au motif qu'elles n'entraient pas dans le champ des compétences de la Commission, et 14 ont été retirées par leurs propres organisateurs. On compte, à l'heure actuelle, huit initiatives enregistrées, qui en sont au stade de la collecte des signatures. Bien que trois initiatives seulement aient recueilli le nombre requis de signatures («L'eau, un droit humain», «Un de nous» et «Stop vivisection») et aient été soumises à la Commission, plusieurs autres initiatives ont donné lieu à des actions de suivi de la Commission. Parmi les initiatives réussies soumises à la Commission, «L'eau, un droit humain» invitait la Commission à «proposer une législation qui fasse du droit à l'eau et à l'assainissement un droit humain au sens que lui donnent les Nations unies, et à promouvoir la fourniture d'eau et l'assainissement en tant que services publics essentiels pour tous». «Un de nous» demandait à l'Union de «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». «Stop vivisection» demandait à la Commission de mettre en place un cadre législatif destiné à supprimer l'expérimentation animale dans l'Union européenne. Le Parlement a organisé des auditions avec les représentants des trois initiatives le 17 février 2014, le 10 avril 2014 et le 24 avril 2015. La Commission a fourni une réponse avec ses conclusions juridiques et politiques concernant les trois initiatives.

Plusieurs ICE ont fait l'objet d'un recours devant le Tribunal de l'Union européenne. Dans son arrêt le plus récent à ce sujet (T-646/13, *Minority SafePack/Commission*), le Tribunal a estimé que la Commission n'avait pas satisfait à son obligation de justifier et d'expliquer en détail les raisons de son refus d'enregistrer une ICE.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

L'instrument de l'initiative citoyenne européenne présente un intérêt majeur pour le Parlement européen. Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement a adopté une résolution^[5] contenant une proposition détaillée pour la mise en œuvre de l'initiative citoyenne européenne. Après l'entrée en vigueur du traité, il a participé de manière active aux négociations concernant le règlement relatif à l'initiative citoyenne. Le Parlement européen a contribué avec succès à faire de l'initiative citoyenne européenne un outil de la démocratie participative plus accessible, et véritablement tourné vers le citoyen. Il a, entre autres, obtenu que le nombre minimal d'États membres d'où doivent provenir les déclarations de soutien soit ramené à un quart des États membres de l'Union. Il a également insisté pour que la vérification de la recevabilité d'une initiative soit effectuée avant l'enregistrement de celle-ci. Enfin, c'est grâce à lui que l'ensemble des citoyens et des résidents de l'Union, quelle que soit leur nationalité, ont le droit de signer une déclaration de soutien à une initiative.

Le Parlement a lancé plusieurs appels politiques visant à simplifier et à rationaliser les procédures relatives à l'initiative citoyenne européenne, ainsi qu'à renforcer son incidence. Le 28 octobre 2015^[6], le Parlement a adopté une résolution sur l'initiative citoyenne européenne, dans laquelle il demande que le règlement sur l'initiative citoyenne soit révisé afin de simplifier les obligations relatives aux données personnelles et de dégager des financements pour soutenir l'organisation de ces initiatives. En 2017, sa commission des affaires constitutionnelles a lancé un rapport d'initiative législative visant à revoir en profondeur le règlement relatif à l'initiative citoyenne. En septembre 2017, sur la base des demandes du Parlement et d'une consultation publique, la Commission a finalement présenté une proposition de révision du règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne^[7] qui aurait pour effet d'abaisser l'âge minimal des signataires à 16 ans, de simplifier les formulaires de déclaration de soutien, de permettre à tous les citoyens de l'Union de soutenir une ICE quel que soit leur lieu de résidence, ainsi que de prolonger le délai pour l'examen d'une initiative citoyenne européenne.

Petr Novak
10/2017

[5]JO C 212 E du 5.8.2010, p. 99.

[6]JO C 355 du 20.10.2017, p. 17.

[7]. http://ec.europa.eu/citizens-initiative/files/ECI_2017_Proposal_Annexes_en.pdf