



L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE

L'initiative citoyenne européenne 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'initiative citoyenne européenne, quatre 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'initiative citoyenne européenne, a fait sa première apparition dans le traité de Maastricht (voir fiche [1.1.3](#)). 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 *præsidium* 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. Le 1^{er} avril 2011, le texte approuvé par le Parlement européen et le Conseil est entré en vigueur au titre du règlement (UE) n° 211/2011. 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 ces rapports le 31 mars 2015 [\[COM\(2015\)0145\]](#) et le 28 mars 2018 [\[COM\(2018\)0157\]](#). Ces communications ont dressé le bilan et présenté une évaluation de la mise en œuvre de l'initiative citoyenne européenne, en même temps qu'elle ont énoncé la liste des préoccupations exprimées tout au long des six premières années d'existence de ce nouveau cadre législatif et institutionnel. Elles ont mis en évidence plusieurs lacunes et pris en considération un certain nombre de suggestions que le Parlement a incluses dans ses rapports, en plus de certaines recherches de fond menées à son initiative^[2].

Depuis que le règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne est entré en application, des préoccupations importantes ont été exprimées concernant le fonctionnement de l'instrument. Le Parlement a demandé à maintes reprises une réforme du règlement afin de simplifier et de rationaliser les procédures. Enfin, le 13 septembre 2017, la Commission a présenté sa [proposition législative](#) de révision de l'initiative citoyenne européenne^[3]. À la suite des négociations interinstitutionnelles qui ont eu lieu entre septembre et décembre 2018, le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord politique le 12 décembre 2018. Le texte convenu a été adopté par le Parlement le 12 mars 2019 et par le Conseil le 9 avril 2019. L'acte final a été signé le 17 avril 2019 et est en attente de publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le nouveau règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne, qui abrogera le règlement (UE) n° 211/2011, sera appliqué à compter du 1^{er} janvier 2020. 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

[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)

[3] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne européenne [\[COM\(2017\)0482\]](#).



de points essentiels. Les pétitions peuvent être présentées par les citoyens de l'Union ou par des personnes physiques ou morales résidents de l'Union (voir fiche [4.1.4](#)) 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 semblable 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). Le comité désigne un représentant et un suppléant pour assurer la liaison avec les institutions tout au long de la procédure.

Contrairement à ce qu'ont proposé la Commission et le Parlement, le nouveau règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne n'abaissera pas l'âge minimum requis pour soutenir une initiative citoyenne à 16 ans, mais les États membres seront autorisés à fixer l'âge minimum à 16 ans s'ils le souhaitent.

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 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.



Afin de rendre l'initiative citoyenne européenne plus accessible et de faire en sorte que le plus grand nombre possible d'initiatives soient enregistrées, le nouveau règlement prévoit également la possibilité d'enregistrer partiellement les initiatives.

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^[4] 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 que l'initiative soit 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. Le nombre minimal de déclarations de soutien signées est déterminé en fonction du même système de proportionnalité dégressive qui régit, au Parlement européen, la répartition des sièges entre les États membres.

Le nouveau règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne permettra aux citoyens de l'Union de soutenir une initiative citoyenne européenne quel que soit leur lieu de résidence. Il introduit également une plus grande souplesse dans le choix de la date de début de la période de collecte des signatures, dans un délai de six mois à compter de l'enregistrement. En outre, il simplifie encore les exigences en matière de données à caractère personnel pour les signataires d'une initiative citoyenne européenne. Toutefois, les États membres seront toujours autorisés à exiger des signataires qu'ils fournissent leurs numéros d'identification complets.

En outre, le nouveau règlement établit l'obligation pour la Commission de mettre en place et d'exploiter un système central de collecte en ligne et de supprimer progressivement les systèmes particuliers de collecte après 2022.

Enfin, sur l'insistance du Parlement européen, le nouveau règlement prévoit un soutien accru aux organisateurs d'une initiative citoyenne européenne au moyen de points de contact dans chaque État membre et d'une plateforme collaborative en ligne proposant

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



des informations et une assistance, un soutien pratique et des conseils juridiques concernant l'initiative citoyenne européenne.

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^[5], 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 de vérifier les signatures.

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 \(UE, Euratom\) no 1141/2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes](#)^[6], tel que modifié par le [règlement \(UE, Euratom\) 2018/673](#)^[7]. En principe, toute contribution supérieure à 500 euros doit être déclarée.

Après réception de l'initiative, la Commission est tenue de la publier immédiatement dans un registre et de rencontrer 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 au Parlement. Cette audition est organisée par la commission compétente pour l'objet de l'initiative (article 211 du règlement intérieur du Parlement européen).

Le nouveau règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne étendra de trois à six mois la période pendant laquelle la Commission est tenue de répondre à une initiative valable. Dans une communication exposant ses conclusions juridiques et politiques sur chaque initiative, la Commission devra fournir une liste formelle des mesures qu'elle entend prendre et un calendrier précis pour leur mise en œuvre. En outre, aux fins d'une transparence totale, le règlement impose aux organisateurs de faire régulièrement rapport sur les sources de financement et les autres soutiens apportés. Il impose également à la Commission de mettre à disposition un formulaire de contact dans le registre et sur le site internet public de l'initiative citoyenne européenne afin que les citoyens puissent déposer une plainte concernant l'exhaustivité et l'exactitude de ces informations.

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

[6] JO C 317 du 20.10.2017, p. 1.

[7] JO L 114 I du 4.5.2018, p. 1.



Le rôle du Parlement est encore renforcé par le nouveau règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne et les modifications apportées à son règlement intérieur^[8]. Afin de renforcer l'impact politique des initiatives abouties, le Parlement peut, à la suite de l'audition publique, tenir un débat en plénière et adopter une résolution afin d'évaluer le soutien politique apporté à cette initiative. Enfin, le Parlement examinera les mesures prises par la Commission en réponse à l'initiative, qui sont également exposées dans des communications spécifiques de la Commission.

INITIATIVES EN COURS

Plusieurs organisations ont tenté de lancer des initiatives semblables 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 européenne, mais avant son entrée en vigueur, Greenpeace a déclaré avoir reçu un million de signatures appelant à un moratoire sur les cultures d'organismes génétiquement modifiés (OGM). Toutefois, aucune de ces initiatives ne peut être considérée comme une initiative citoyenne européenne.

Depuis le 1^{er} avril 2012, quelque 68 initiatives citoyennes européennes ont été lancées. Parmi celles-ci, 21 se sont vu refuser l'enregistrement, par principe, au motif qu'elles n'entraient pas dans le champ de la compétence de la Commission de proposer un acte, et 15 ont été retirées par leurs propres organisateurs. À l'heure actuelle, 14 initiatives ont été enregistrées. Pour l'heure, quatre initiatives seulement ont recueilli le nombre requis de signatures («L'eau, un droit humain», «Un de nous», «Stop vivisection» et «Interdire le glyphosate») et ont été soumises à la Commission; seule une d'entre elles («Interdire le glyphosate») a été soumise depuis 2014. Le Parlement a organisé des auditions avec les représentants de chaque initiative, qui ont eu lieu le 17 février 2014, le 10 avril 2014, le 24 avril 2015 et le 20 novembre 2017. Pour ces quatre initiatives, la Commission a fourni une réponse et présenté ses conclusions juridiques et politiques. Six initiatives citoyennes 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 initiative citoyenne européenne. Par ailleurs, dans son arrêt dans l'affaire T-754/14 (*Michael Efler et autres / Commission*) concernant l'initiative «Stop TTIP», le Tribunal a clarifié qu'une initiative citoyenne européenne peut porter sur des actes tels qu'une décision d'ouverture de négociations commerciales.

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

[8] Décision du Parlement européen du 31 janvier 2019 sur la modification du titre I, chapitres 1 et 4, du titre V, chapitre 3, du titre VII, chapitres 4 et 5, du titre VIII, chapitre 1, du titre XII, du titre XIV et de l'annexe II du règlement intérieur du Parlement européen [textes adoptés de cette date, P8_TA(2019)0046].



adopté une [résolution](#)^[9] 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 européenne. 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, le Parlement a adopté une [résolution sur l'initiative citoyenne européenne](#)^[10], dans laquelle il a demandé 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 publié sa [proposition de nouveau règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne](#). Le 20 juin 2018, la commission des affaires constitutionnelles a adopté son [rapport](#) sur la proposition de la Commission, qui a été suivi par le vote en plénière du 5 juillet 2018 sur le lancement des négociations interinstitutionnelles concernant le nouveau règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne.

Le 12 décembre 2018, le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord politique. Le texte convenu a été signé le 17 avril 2019 et est en attente de publication au *Journal officiel de l'Union européenne*^[11]. Il abrogera le règlement (UE) n° 211/2011 et sera appliqué à compter du 1^{er} janvier 2020.

Petr Novak / Roberta Panizza
04/2019

[9]Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 invitant la Commission à soumettre une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la mise en œuvre de l'initiative citoyenne, JO C 212 E du 5.8.2010, p. 99.

[10]Résolution du Parlement européen du 28 octobre 2015 sur l'initiative citoyenne européenne, JO C 355 du 20.10.2017, p. 17.

[11]Des informations sur l'ensemble de la procédure législative sont disponibles à l'adresse suivante: [https://oel.secure.europarl.europa.eu/oel/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0220\(COD\)&l=fr](https://oel.secure.europarl.europa.eu/oel/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0220(COD)&l=fr)

