



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des affaires constitutionnelles

22.6.2010

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteurs: Zita Gurmai et Alain Lamassoure

DT\821462FR.doc

PE443.095v01-00

FR

Unie dans la diversité

FR

L'initiative citoyenne européenne (ICE) conférera une nouvelle dimension au système démocratique européen en offrant à un million de citoyens le droit de demander à la Commission de présenter une proposition législative relevant de son domaine de compétence.

Cet instrument de démocratie directe vise à octroyer aux citoyens des droits d'initiative identiques à ceux dont bénéficient déjà le Conseil des ministres et le Parlement européen.

Pour autant, la Commission ne perdra pas son monopole en matière d'initiative législative. Quand une ICE aura recueilli suffisamment de signatures, la Commission sera invitée à présenter une proposition, étant entendu qu'il n'appartiendra qu'à elle d'accéder à cette demande.

L'ICE a pour deuxième objectif d'encourager le débat au niveau européen et de rapprocher les institutions européennes des citoyens afin d'adopter des législations qui répondent aux besoins et aux attentes des populations, dans le cadre des compétences de l'Union et des pouvoirs de la Commission.

Étant donné que l'ICE constituera un droit nouveau et puissant, il conviendra de ne pas négliger les obligations et la nécessité de se montrer responsable qu'une telle initiative impliquera pour les organisateurs.

Dans le présent document de travail, les rapporteurs entendent donner leur avis sur l'état d'avancement des travaux et formuler quelques suggestions afin d'ouvrir un débat; d'apporter les solutions les plus appropriées à l'ICE pour en faire un succès, d'éviter toute frustration et toute déception, et de la rendre enfin à la fois facile d'utilisation et accessible. Il s'agira donc ici de souligner les points principaux des différentes étapes de la procédure en suivant une méthode progressive.

I. Actions préliminaires à entreprendre par les organisateurs:

1. Tout d'abord, seuls les citoyens de l'Union européenne ayant le droit de voter aux élections européennes devraient pouvoir organiser et/ou soutenir une ICE.

2. Il conviendrait que les organisateurs soient des personnes physiques pour préserver la nature même du processus et pour qu'il reste un instrument à l'usage des citoyens. Cependant, des personnes morales pourraient avoir le droit d'apporter leur soutien, notamment financier et logistique, aux organisateurs, dès lors que la nature et les coûts de ce soutien sont clairement indiqués, rendus publics et transparents.

3. Afin que ce processus soit aussi européen que possible dès le départ et afin d'encourager un débat de plus vaste envergure, les organisateurs devraient se rassembler au sein d'un "comité des citoyens" composé d'au moins sept personnes provenant d'au moins un quart des États membres. De cette façon, seules les questions concernant l'Europe pourraient être soulevées, ce qui faciliterait le processus de recueil des signatures, étant donné qu'il existerait déjà un représentant dans un quart des États membres. Ainsi, ce qui apparaîtrait comme une contrainte au début faciliterait en réalité le reste de la procédure.

4. Les organisateurs seraient responsables des traductions de l'ICE dans les autres langues officielles de l'Union européenne de leur choix, mais la Commission serait habilitée à vérifier ces traductions sur demande.

5. D'autres solutions pourraient être étudiées par ailleurs et les rapporteurs sont ouverts à tous commentaires et suggestions sur les questions suivantes:

5.1. Serait-il opportun de requérir des organisateurs qu'ils demandent l'appui d'un certain

nombre de personnes élues au suffrage direct, lesquelles soutiendraient l'initiative? Si tel était le cas, combien de ces élus pourraient apporter leur soutien? Devraient-ils eux aussi provenir d'au moins un quart des États membres? Ou bien estimez-vous qu'une telle démarche ne ferait qu'ajouter une dose de démocratie représentative indésirable au processus?

5.2. Devrions-nous demander aux organisateurs de verser une caution, laquelle leur serait évidemment remboursée si l'ICE remportait le succès escompté?

II. Enregistrement d'une ICE:

6. Tout d'abord, les organisateurs devraient désigner un représentant qui deviendrait la personne de contact pour les institutions européennes tout au long de la procédure.

7. Il est dans l'intérêt des organisateurs et des citoyens de lancer des initiatives ayant réellement une chance d'aboutir afin d'éviter toute perte de temps et de ressources consacrés à des initiatives qui ne seront pas déclarées recevables. Les organisateurs devraient préciser sur quelle base juridique ils se fondent, ce qui stimulerait également le débat puisque les organisateurs seraient contraints de se demander ce qui relève ou non des compétences de l'Union européenne. Dans le cas où la base juridique choisie serait incorrecte et où une base plus appropriée existerait, l'organe chargé de vérifier la recevabilité d'une ICE pourrait alors rectifier l'erreur afin d'enregistrer l'ICE et de permettre à la procédure de suivre son cours. Dans la pratique, une telle démarche ne ferait pas obstacle aux initiatives intéressantes mais empêcherait de lancer des initiatives sans aucun rapport avec les compétences de l'Union européenne.

8. Les organisateurs devraient être tenus de fournir des informations détaillées tout au long de la procédure sur tout type de soutien reçu de la part de personnes physiques et/ou morales, de telle sorte que les citoyens sachent qui se tient derrière les initiatives auxquelles ils choisissent de souscrire. La transparence sera la clé du succès des ICE.

III. Vérification de la recevabilité:

9. Il conviendrait que la première vérification de la recevabilité d'une ICE – basée sur des critères juridiques – ait lieu une fois recueillies cinq mille signatures. Ce chiffre symbolique garantit la représentation d'un véritable soutien du public tout en évitant de surcharger inutilement la Commission et permettrait aux organisateurs de ne pas dépenser trop de ressources pour la procédure. Cependant, il ne s'agit là que d'une suggestion et l'on pourrait vérifier la recevabilité immédiatement après l'enregistrement. En tout état de cause, les rapporteurs sont défavorables à l'idée d'une vérification une fois recueillies cent mille ou trois cent mille signatures, en raison de la profonde déception qu'une éventuelle irrecevabilité susciterait chez les organisateurs.

10. Afin de protéger la Commission de toute accusation selon laquelle elle déciderait de la recevabilité d'une ICE selon des critères politiques plutôt que selon des critères juridiques – ce qui nuirait à sa crédibilité et jetterait une ombre sur la procédure tout entière –, il pourrait être judicieux que la Commission ne soit pas le seul organe chargé de prendre une telle décision en premier lieu, ce qui lui éviterait en outre d'être juge et partie et lui épargnerait un surcroît de travail.

11. Il serait peut-être plus adéquat de nommer un comité des sages ad hoc composé d'experts, d'universitaires et/ou de juristes, lesquels seraient aussi impartiaux que possible. Neuf d'entre eux seraient nommés par les trois institutions: trois par la Commission, trois par le Conseil et trois par le Parlement, puisque ce sont ces institutions qui devront, *in fine*, approuver toute

proposition législative et qu'il incombera aux États membres de mettre en œuvre toute législation future. Feraient également partie de ce comité un représentant de la Commission – le commissaire chargé des affaires institutionnelles ou son représentant – et, si possible, un représentant de la Présidence tournante du Conseil ainsi qu'un député. Ce comité, qui compterait ainsi dix à douze personnes, pourrait être présidé par le représentant de la Commission.

12. Leur décision est fondée sur les critères suivants:

- la base juridique;
- le respect des valeurs de l'Union européenne (à savoir l'article 2 du traité FUE et la Charte européenne des droits fondamentaux);
- une vérification préliminaire de la subsidiarité (il serait procédé à une vérification plus approfondie dès qu'un million de signatures aurait été recueilli).

Bien évidemment, les ICE abusives seront rejetées. Cela dit, il convient malgré tout d'améliorer la formulation de la proposition de la Commission.

13. Ainsi, l'ensemble du cadre de l'ICE serait abordé mais cela ne reviendrait en aucun cas à un feu vert définitif ni ne signifierait que toute ICE ayant recueilli un million de signatures donnerait lieu à l'élaboration d'une proposition législative par la Commission. Il faut que ce point soit bien clair pour les organisateurs.

14. Ensuite, deux scénarios sont possibles:

14.1. L'ICE est déclarée recevable: elle est alors officiellement enregistrée et publiée sur un site Internet consacré aux ICE, qui sera créé par la Commission.

14.2. L'ICE est déclarée irrecevable: les organisateurs peuvent alors interjeter appel auprès de la Commission qui a le droit de confirmer ou d'annuler la décision du comité ad hoc. Si la Commission confirme le rejet, les organisateurs auront le droit de faire appel auprès de la Cour de justice, conformément aux dispositions contenues dans les traités.

IV. Recueil des signatures:

15. Les signatures peuvent être recueillies par écrit ou sur internet et le choix des modalités pratiques est laissé aux États membres.

16. S'agissant des données personnelles demandées aux signataires, il convient de trouver un équilibre satisfaisant entre les données absolument nécessaires à des fins de vérification et les exigences qui pourraient décourager les citoyens de souscrire à une initiative. Par ailleurs, il conviendra d'apporter une attention toute particulière aux questions liées à la protection des données.

17. En ce qui concerne le fait de prendre en compte la nationalité ou bien le lieu de résidence des signataires, les rapporteurs apprécieraient que les États membres fournissent de plus amples informations sur la solution qui leur agréerait, ce qui permettrait d'établir un texte plus clair que celui de la Commission.

18. Le recueil de signatures en ligne pourrait s'effectuer au travers de sites spéciaux conçus par les organisateurs et dûment certifiés et contrôlés par les autorités compétentes des États membres où une ICE aurait été lancée. Un logiciel spécifique développé par la Commission serait le bienvenu. Il serait mis à la disposition des organisateurs qui pourraient choisir de l'utiliser ou pas.

19. Les signatures devraient être recueillies dans un délai de douze mois. En effet, recueillir des signatures n'est certes ni facile ni rapide mais un délai plus long risquerait de briser tout élan. De fait, les citoyens perdront tout intérêt si les procédures traînent en longueur; par ailleurs, au-delà de douze mois, une ICE ne serait plus d'actualité.

V. Une fois qu'un million de voix a été recueilli:

20. Le soin de vérifier les signatures est laissé aux États membres et la vérification s'effectue dans un délai de trois mois. Les vérifications aléatoires semblent constituer le plus sûr moyen de s'acquitter de cette tâche.

21. La Commission s'engage alors dans une procédure en deux étapes qui comprend une audition des organisateurs:

- une décision concernant les aspects juridiques de l'ICE est adoptée dans un délai de deux mois;

- une décision politique sur le suivi à accorder ou non à l'ICE est adoptée. La Commission adresse ses conclusions aux organisateurs et les transmet, par voie de communication, au Conseil et au Parlement. Ces conclusions sont publiées au Journal officiel de l'Union européenne et sur le site consacré à l'ICE. Cette formalité devrait également être accomplie dans un délai de deux mois.

22. D'aucuns suggèrent que le Parlement devrait systématiquement adopter une résolution sur toute ICE recueillant un million de signatures.

VI. Décision finale et options de suivi des ICE:

23. Cette étape revêt la plus grande importance puisque c'est là que réside toute la différence entre une pétition et une ICE. Si cette étape n'est pas suffisamment claire, les citoyens européens seront moins tentés de recourir à ce mécanisme.

VI.I. Si la Commission décide de présenter une proposition:

24. Elle doit alors élaborer une proposition dans le respect d'un délai donné, qui pourrait être le même pour toutes les ICE ou bien être fixé au cas par cas.

VI.II. Si la Commission décide de ne pas présenter de proposition:

25. Afin d'éviter toute déception aux citoyens et de faire en sorte qu'ils aient l'impression d'avoir été entendus, il importe que le règlement précise les recours dont ils disposent. Plusieurs solutions seraient envisagées:

25.1. Tout d'abord, la Commission pourrait malgré tout décider de présenter une proposition à la suite d'une ICE qui n'aurait pas recueilli un nombre suffisant de signatures mais qui soulèverait une question méritant d'être traitée.

25.2. Le Conseil et le Parlement pourraient également choisir de donner suite à une ICE n'ayant pas reçu un soutien suffisant, en vertu de leur droit en matière d'initiative. Le Parlement pourrait notamment organiser des auditions d'organisateur (à la demande de ses commissions ou des groupes politiques) et adopter une résolution.

25.3. En cas de respect des critères (établis dans le règlement du Parlement), les organisateurs pourraient transformer leur ICE en pétition au Parlement.

25.4. La décision de la Commission pourra faire l'objet d'un appel auprès de la Cour de justice.

VII. Autres dispositions:

26. Il pourrait être opportun de préciser qu'il ne devrait pas être possible de lancer une ICE pour demander l'abrogation d'une législation récemment adoptée.

27. En ce qui concerne le rôle du Parlement, les rapporteurs sont ouverts à toute suggestion sur les actions que l'institution pourrait ou devrait entreprendre et sur la nécessité de les formaliser véritablement.

28. Les parlements nationaux n'auraient probablement aucun rôle officiel à jouer mais il leur serait toutefois possible d'apporter leur soutien à toute ICE de leur choix et d'en faire la publicité.

29. Il conviendrait de réfléchir plus avant au rôle que le Comité économique et social et le Comité des régions pourraient jouer.

30. Comme pour toute autre procédure européenne, les organisateurs auront la possibilité de saisir le médiateur européen en cas de mauvaise administration.

31. Les rôles respectifs de la Cour de justice et du médiateur européen pourraient être abordés dans les considérants puisqu'ils ne diffèrentaient en rien de leur mission dans le cadre des autres procédures. En faire mention pourrait rendre le règlement plus aisément compréhensible et plus accessible au citoyen.

32. Pour rendre la procédure relative à l'ICE plus facile d'utilisation, les rapporteurs estiment qu'un "guide de l'utilisateur" concernant les ICE devrait être élaboré.

33. Le délai d'entrée en vigueur du règlement reste également à débattre étant donné que certains États membres devront encore mettre en place des modalités pratiques et juridiques avant d'être en mesure de traiter les ICE. Il serait plus judicieux qu'ils attendent d'être tout à fait prêts avant de se lancer dans la procédure. Cependant, les États membres peuvent d'ores et déjà commencer les préparatifs en vue de la mise en œuvre de ce règlement, même en l'état actuel d'avancement des travaux.

34. Comme il s'agit d'un nouvel instrument qui concernera l'Union tout entière, une clause de révision s'avérera certainement nécessaire. Il pourrait être procédé à une révision soit après qu'un certain nombre d'ICE aura été présenté, soit dans un délai de cinq ans, en fonction du critère qui sera rempli le premier.

35. En, ce qui concerne la procédure législative en soi, les rapporteurs, ainsi que les rapporteurs désignés par la commission des pétitions, souhaiteraient organiser à une phase précoce du processus des discussions exploratoires avec le Conseil afin de dégager des positions communes dans les plus brefs délais et d'adopter cette procédure dès la première lecture, ce qui répondrait aux attentes des citoyens européens.