

Contribution au livre vert relatif à l'initiative citoyenne européenne

Auteur : Pierre-Olivier Grenouiller

Table des matières

1.Nombre minimum d'Etats membres dont les citoyens doivent provenir.....	3
Que faut-il entendre par un nombre « significatif » d'Etats membres ?	3
Pour autant, doit-on considérer qu'un nombre « significatif » d'Etats membres constitue une majorité ?.....	3
Si la question quant à l'efficacité de l'initiative tient à son ampleur, à quel seuil minimum « significatif » doit-elle correspondre ?.....	4
2.Nombre minimum de signatures par Etat membre.....	5
3.Admissibilité d'un soutien à une initiative citoyenne – âge minimum.....	5
L'initiative citoyenne doit-elle être alignée sur les règles d'élection au Parlement européen ?.....	5
Faut-il adopter un régime uniforme concernant la capacité de soutenir une initiative citoyenne européenne ?.....	6
Il s'agit alors de savoir à partir de quel âge un citoyen européen obtiendrait la capacité de soutenir une initiative citoyenne européenne ?.....	6
Comment permettre la mise en œuvre de l'initiative citoyenne européenne à partir de 16 ans ?....	7
4.Forme et libellé d'une initiative citoyenne.....	8
Il convient alors de se demander comment permettre une participation aisée pour tout citoyen tout en évitant que les propositions soient considérées comme floues ou manifestement hors des compétences d'initiatives de la Commission en exigeant des formes nécessaires ?.....	8
Quels sont les éléments de forme que devra respecter la proposition au cœur de l'initiative citoyenne européenne ?.....	8
Les citoyens à l'initiative de la proposition devraient-ils pouvoir adresser à la Commission d'autres éléments qu'ils jugent essentiels pour l'aboutissement de leur proposition ?.....	9
5.Exigences concernant la collecte, la vérification et l'authentification des signatures.....	9
Quelles exigences permettraient d'avoir une procédure de collecte, de vérification et d'authentification équitables dans tous les Etats membres ?.....	9
6.Délai pour la collecte des signatures.....	10
7.Enregistrement des initiatives proposées.....	11
Comment doit-on pouvoir démarrer une initiative citoyenne ?.....	11
Quand la validité formelle de l'initiative citoyenne devrait-elle être vérifiée ?.....	12
Que devrait-il se passer en cas d'invalidité formelle de l'initiative citoyenne ?.....	12
8.Exigences appliquées aux organisateurs – Transparence et financement.....	12

9.Examen des initiatives citoyennes par la Commission.....13
 Quel délai devrait être laissé à la Commission pour que celle-ci réalise l'examen de l'initiative
 citoyenne ?.....13

10.Initiatives sur le même thème.....14

1. Nombre minimum d'Etats membres dont les citoyens doivent provenir.

L'initiative citoyenne européenne doit permettre aux citoyens européens de soumettre à la Commission européenne une proposition l'invitant à prendre tout acte législatif répondant aux objectifs fixés par l'initiative citoyenne en question. De par sa nature même, l'initiative citoyenne européenne doit constituer une autre voie d'expression de la citoyenneté européenne que celles existantes dans le cadre de la démocratie représentative puisqu'il s'agit ici d'une procédure de démocratie directe. L'initiative citoyenne européenne ajoutera juridiquement une nouvelle procédure de sollicitation de la Commission européenne autre que celle dont dispose le Parlement européen par l'article 225 TFUE, et que celle dont dispose le Conseil de l'Union européenne prévue à l'article 241 TFUE.

L'article 11 §4 TUE dispose que peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne à soumettre une proposition appropriée des citoyens de l'Union « ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres ».

Que faut-il entendre par un nombre « significatif » d'Etats membres ?

Un nombre significatif implique que les citoyens soutenant l'initiative proviennent d'un nombre tel d'Etats membres qu'il ne fait aucun doute qu'un intérêt d'ampleur européen est en jeu. Le nombre « significatif » d'Etats membres vise donc à éviter que puisse profiter de cette procédure les défenseurs d'intérêts strictement nationaux concernant un ou plusieurs Etats membres.

Pour autant, doit-on considérer qu'un nombre « significatif » d'Etats membres constitue une majorité ?

Il pourrait très bien s'agir d'un nombre supérieur à la moitié des Etats membres ce qui renforcerait énormément la légitimité européenne des initiatives citoyennes. L'initiative qui requiert un minimum d'un million de signatures pourrait, si ces signatures proviennent d'une majorité d'Etats membres et si leur nombre est lui même significativement au-dessus de ce seuil minimum, peser lourd symboliquement face aux différentes institutions intervenant dans le cadre de la procédure législative ordinaire. La Commission européenne qui, promouvant l'intérêt général de l'Union, se devrait de veiller à ce que sa proposition remplisse de manière claire les objectifs formulés par l'initiative citoyenne, le Parlement européen qui, représentant des citoyens de l'Union, se devra lui aussi de défendre de manière soutenue et ambitieuse les objectifs de l'initiative citoyenne mais surtout le Conseil de l'Union européenne émanant des gouvernements des Etats membres et envers qui la légitimité européenne de l'initiative sera d'autant plus importante qu'elle inclut sa propre légitimité nationale lorsque les citoyens ayant approuvé l'initiative émanent en partie de son propre Etat membre.

Ainsi, au-delà de la question de la recevabilité juridique de l'initiative citoyenne, celle-ci prend réellement son intérêt lorsqu'elle montre par son ampleur la mobilisation des citoyens européens vis-à-vis d'un sujet particulier, ce qui, par le poids politique que peut représenter la mobilisation des citoyens européens, peut amener les institutions actrices du processus législatif communautaire et

notamment le Conseil de l'Union européenne à prendre des décisions ambitieuses. Et cela à plus forte raison si le nombre de soutiens à l'initiative est important et émane d'autant plus d'Etat membre ce qui conduira à un suivi et un contrôle de la part des citoyens de l'aboutissement juridique de l'initiative ainsi qu'à une médiatisation de celle-ci.

Si la question quant à l'efficacité de l'initiative tient à son ampleur, à quel seuil minimum « significatif » doit-elle correspondre ?

Concernant le seuil minimum, celui-ci ne doit pas être trop bas. Bien qu'un seuil minimum rende plus aisé la mise en place de l'initiative citoyenne, celui-ci, en étant trop bas réduit la légitimité européenne de l'initiative et diminue le poids politique de cette dernière. Ainsi, si une initiative est lancée dans un nombre trop réduit d'Etats membres, même si la participation citoyenne est importante au sein des Etats membres concernés, la suspicion sur le caractère non-européen de l'intérêt en jeu risque de conduire à une utilisation politique détournée consistant soit à stigmatiser l'initiative comme ne représentant pas un intérêt européen ou dans le cas contraire être utilisée par certaines organisations politiques pour passer outre les procédures de sollicitation ordinaire de la Commission européenne et créer une mobilisation politique dans leur propre intérêt.

Le Parlement européen dans sa résolution du 7 mai 2009 a préconisé de retenir le seuil d'un quart des Etats membres en faisant référence au b) de l'article 76 TFUE concernant l'espace de sécurité, de liberté et de justice qui, dans le cadre d'une procédure spéciale, permet à un quart des Etats membres de prendre l'initiative d'un acte à la place de la Commission européenne.

Un quart des Etats membres représente aujourd'hui 7 Etats membres ce qui est supérieur par exemple à la minorité de blocage au Conseil de l'Union européenne mais ce qui est encore loin par exemple de la majorité qualifiée au sein du Conseil de l'Union européenne.

Dans l'Union européenne à 27 Etats membres, le seuil d'un quart des Etats membres permettrait par exemple qu'une initiative ne se limite qu'aux Etats membres des élargissements de 2004 et 2007, qui sont majoritairement d'un faible poids démographique ce qui peut d'une part limiter le poids politique de l'initiative ainsi que le nombre de signatures mais qui permet également de détourner le sens de l'initiative en stigmatisant celle-ci comme issue « des nouveaux entrants » ou « des petits Etats membres ». Mais le seuil d'un quart peut également limiter l'initiative citoyenne aux seuls Etats membres ayant un poids démographique important ou aux anciens Etats membres permettant la même stigmatisation de l'initiative citoyenne.

Pour inclure au sein d'un seuil minimal des grands et petits Etats membres, d'anciens et de nouveaux Etats membres et pour se rapprocher d'un intérêt européen, il faut donc augmenter ce seuil.

Le seuil d'un tiers des Etats membres proposé par la Commission européenne sur la base de l'établissement des coopérations renforcées prévues à l'article 20 TUE ou encore du contrôle du principe de subsidiarité de l'article 7 §2 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité est intéressant dans la mesure où il permet d'augmenter le seuil mais a également comme autre avantage d'être un seuil usuel facilement mémorisable pour les non-

spécialistes.

Néanmoins, malgré que ce seuil minimal d'un tiers soit intéressant, il faut noter que la légitimité et l'efficacité de l'initiative seront maximales lorsque le nombre approchera ou dépassera la majorité des Etats membres. Ainsi, les organisateurs de l'initiative citoyenne auront tout intérêt, dans la mesure du possible, de ne pas se contenter du seuil minimum et d'augmenter au maximum le nombre d'Etats membres dans lesquels l'initiative est mise en place ainsi que le nombre de signatures.

Enfin, un seuil plus élevé supprime l'avantage que peuvent avoir les citoyens des Etats membres les plus peuplés pour obtenir le million de signatures nécessaire.

2. Nombre minimum de signatures par Etat membre.

Pour s'assurer qu'une initiative citoyenne représente bien un intérêt commun européen, il est nécessaire qu'un nombre important de citoyens soutiennent l'initiative en question dans un nombre important d'Etats membres. La nécessité de définir des règles minimales emporte pour conséquence de trouver des seuils à partir desquels l'on peut présumer l'existence d'un intérêt commun européen, mais il faut toujours garder à l'esprit que ces seuils ne sont qu'un minimum et que plus la collecte de signatures sera élevée dans un nombre lui-même élevé d'Etats membres, plus l'existence d'un intérêt commun européen sera palpable.

Concernant le seuil minimum de signatures de 0,2% par Etats membres, dans le cas de l'exigence de la collecte des signatures dans un tiers au moins des Etats membres, soit dans l'Union à 27, 9 Etats membres, l'addition des seuils minimums ne permettent pas, même dans les Etats membres les plus peuplés de parvenir au million de signatures minimum. Il est donc nécessaire pour les organisateurs, soit de collecter plus de signatures dans ces Etats membres, soit d'augmenter le nombre d'Etats membres dans lesquels les signatures seront collectées.

Il devrait néanmoins être assuré que la collecte des signatures pourront être faites dans l'ensemble des Etats membres quelque soit la volonté de l'organisateur et qu'ainsi tout citoyen européen puisse avoir la possibilité de participer à une initiative citoyenne européenne.

3. Admissibilité d'un soutien à une initiative citoyenne – âge minimum.

L'initiative citoyenne doit-elle être alignée sur les règles d'élection au Parlement européen ?

L'initiative citoyenne est conçue comme une procédure permettant aux citoyens de l'Union en tant que tel et indépendamment de leurs représentants au Parlement européen de solliciter le pouvoir d'initiative de la Commission européenne pour que celle-ci propose une acte législatif permettant d'aboutir à des objectifs fixés dans l'initiative.

De ce fait l'initiative citoyenne doit s'adresser aux citoyens européens jouissant de leurs droits civils et politiques.

Il est à noter que conformément à l'article 9 TUE « Dans toutes ses activités, l'Union respecte le

principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes ». Il s'avère que si l'on suit les règles fixées par chacun des Etats membres concernant le droit de vote des citoyens au Parlement européen, cela créerait de véritables inégalités selon l'Etat membre de résidence du citoyen européen.

Faut-il adopter un régime uniforme concernant la capacité de soutenir une initiative citoyenne européenne ?

Sachant que l'initiative citoyenne européenne concerne dans ses effets la Commission européenne et non un Etat membre, qu'il ne s'agit pas d'un scrutin permettant l'élection de représentants, il n'est pas forcément nécessaire de retenir les mêmes règles que celles relevant de la directive 93/109/CE « relative aux modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants » dans la mesure où celle-ci ne fixe pas de régime électoral uniforme concernant les conditions dans lesquelles l'Etat membre de résidence subordonne le droit de vote et d'éligibilité de ses ressortissants pour les élections européennes. En effet, si l'on prend comme parallèle le droit de pétition du Parlement européen prévu à l'article 227 TFUE, ainsi que le règlement du Parlement européen dans ses articles 201, 202 ou 203, aucune limite n'est fixée concernant l'âge du pétitionnaire. Il y a donc en la matière aucun obstacle juridique à ce qu'une règle uniforme soit mise en place pour le soutien à l'initiative citoyenne.

Il s'agit alors de savoir à partir de quel âge un citoyen européen obtiendrait la capacité de soutenir une initiative citoyenne européenne ?

L'ensemble des Etats membres sauf l'Autriche fixent comme âge minimum pour l'exercice du droit de vote aux élections européennes l'âge de 18 ans, alors que l'Autriche fixe cet âge à 16 ans. Fixer un régime uniforme permet d'assurer l'égalité des citoyens face aux institutions européennes mais fixer le droit de participation à l'initiative citoyenne à un âge supérieur à l'âge requis pour les élections européennes constitue un non-sens. C'est d'ailleurs l'avis qu'émet sur cette question le Parlement européen dans sa résolution du 7 mai 2009. Il serait plus intéressant dans ce cas de prendre en compte la norme la plus favorable dans celles existantes au sein de l'Union et fixer celle-ci à 16 ans pour l'ensemble des citoyens européens, cela aurait pour avantage de créer un acquis envers la norme la plus favorable élargissant ainsi la capacité de soutenir une initiative citoyenne à un maximum de citoyens européens.

Ce régime commun fixant l'âge minimum à 16 ans éviterait de créer une préférence selon l'Etat membre de résidence qui créerait une distinction non-souhaitable en vue de la formation d'un espace public européen. Dans cette même perspective, la mise en place d'un régime commun permettrait de caractériser la dimension véritablement européenne de l'initiative citoyenne sur la question fondamentale des règles d'accès à cette forme de citoyenneté active qui ne serait pas la simple juxtaposition de règles nationales. L'autre avantage est de créer un précédent donnant la possibilité d'aligner dans un futur plus ou moins proche, sur un même régime propre, les élections au Parlement européen dans le cadre d'un régime électoral commun et transnational.

Un autre avantage consisterait dans l'intérêt pédagogique d'une telle mesure, car elle permettrait dans les Etats membres où l'élection au Parlement européen est toujours fixé à 18 ans de créer une première étape pour l'apprentissage de la citoyenneté européenne active. Alors que de nombreux programmes européens prévus par la décision 1904/2006/CE comme « Des citoyens actifs pour l'Europe » ou « Une société civile active en Europe » ont pour objectif de sensibiliser notamment les jeunes générations à la citoyenneté européenne et aux politiques européennes. Et cela alors même qu'un certain nombre de jeunes citoyens européens bénéficient dès cet âge-là du programme Comenius et qui dans la poursuite de leurs études pourront également bénéficier des programmes Erasmus ou Leonardo da Vinci, c'est ainsi l'ouverture d'une réelle possibilité d'implication citoyenne dès l'âge de 16 ans qui leur serait ouverte et qui permettrait de leur donner goût à la citoyenneté européenne active.

Un autre aspect de la mise en œuvre de l'initiative citoyenne soutient l'adoption d'une telle mesure, il s'agit de celle concernant l'utilisation de l'internet comme véritable catalyseur autour de la citoyenneté européenne puisque ce média offre aux citoyens la possibilité de devenir actifs et permet de réduire les distances, qui constituent l'une des principales barrières au sein de l'espace européen. L'utilisation d'internet pour la mise en œuvre des initiatives citoyennes permettrait de réduire les distances et de mettre en œuvre plus rapidement et plus aisément les initiatives citoyennes en donnant ainsi aux jeunes générations « natives du numérique » la possibilité de prendre en main le développement de la citoyenneté européenne active dans un environnement qui leur est familier.

Comment permettre la mise en œuvre de l'initiative citoyenne européenne à partir de 16 ans ?

Dans les Etats membres où l'âge minimum pour participer aux élections européennes est de 18 ans, l'utilisation des listes électorales ne serait pas suffisante pour le contrôle des signatures des citoyens âgés de moins de 18 ans, il deviendrait alors nécessaire de vérifier leur identité différemment. Pour les citoyens de l'Union ne résidant pas dans l'Etat membre dont ils sont ressortissants, ce contrôle serait possible en prenant en compte les documents prévues par la directive 2004/38/CE telle la carte d'identité de l'Etat membre d'origine ou le passeport. Et pour les citoyens de l'Union résidant dans l'Etat membre dont ils sont ressortissants, toutes pièces d'identité reconnues comme valables par leur Etat membre.

Il s'agirait ensuite de constituer une base de données informatique liant les organes de la Commission européenne chargés du traitement des initiatives citoyennes et les organes ou agents de chaque Etats membres ayant pour mission d'enregistrer le soutien d'un citoyen européen à une initiative citoyenne. Cette base permettrait ainsi de suivre les initiatives citoyennes en cours dans l'Union européenne et de leur attribuer un identifiant unique permettant un traitement facilité de la procédure de collecte des signatures sans risque de confusion entre les différentes initiatives citoyennes.

4. Forme et libellé d'une initiative citoyenne.

L'initiative citoyenne européenne a pour principal objectif de permettre aux citoyens européens de participer à l'élaboration du droit communautaire dérivé et de favoriser par le biais de cette possibilité le renforcement de l'espace public européen.

Il convient alors de se demander comment permettre une participation aisée pour tout citoyen tout en évitant que les propositions soient considérées comme floues ou manifestement hors des compétences d'initiatives de la Commission en exigeant des formes nécessaires ?

Dans le but de permettre à un maximum de citoyens d'être à l'origine ou de participer aux initiatives citoyennes, il convient de ne pas retenir des exigences de formes trop techniques et restrictives. Au vu de la forme et de la technicité que requiert dans certaines matières la rédaction d'actes juridiques communautaires, il convient de ne pas rendre obligatoire cette forme comme le requièrent certains Etats membres dont l'Espagne ou l'Autriche. Il conviendrait plutôt, comme l'exige la Suisse dans le cadre de l'article 138 de la Constitution fédérale Suisse portant l'initiative populaire de révision constitutionnelle partielle, d'exiger au choix une proposition conçue en termes généraux ou une proposition entièrement rédigée.

Ainsi, rendre obligatoire une proposition rédigée en termes généraux serait suffisante, mais celle-ci devrait néanmoins contenir d'autres éléments de forme permettant aux organisateurs de l'initiative citoyenne de bien définir le domaine juridique de leur proposition et d'éviter le risque d'un rejet de leur proposition par la Commission européenne.

Quels sont les éléments de forme que devra respecter la proposition au cœur de l'initiative citoyenne européenne ?

Concernant l'objet de la proposition :

Pour cela, il serait nécessaire d'exiger dans le cadre de la proposition rédigée en termes généraux que l'objet de la proposition soit défini ainsi que le domaine de compétence concerné par la proposition. Par rapport à cela, il pourrait être trop technique de demander la base juridique exacte des traités sur laquelle la proposition est fondée, mais demander plutôt le ou les domaines de compétences dans lesquels la Commission a des attributions et serait susceptible d'agir. Il pourrait être utile de proposer sur le site internet institutionnel d'information sur les initiatives citoyennes la liste actualisée des domaines de compétence de la Commission permettant aux citoyens de viser aisément le ou les domaines de compétences adéquats et de permettre par cette sélection de rebondir vers les dispositions précises et les articles des traités concernant lesdits domaines de compétences. Le résultat serait de rendre plus aisé la formulation d'une proposition en évitant des erreurs courantes d'irrecevabilité pour défaut de compétence. Cela permettrait aussi aux citoyens d'approfondir leurs connaissances des institutions et des politiques européennes.

Concernant les objectifs de la proposition :

L'élément le plus important concerne le ou les objectifs que les citoyens à l'origine de l'initiative citoyenne souhaiteraient voir atteints une fois l'acte législatif adopté. Ces objectifs devront au minimum indiquer le ou les effets que sera censé produire l'acte une fois adopté. Ces objectifs sont importants dans le sens où malgré qu'une proposition puisse être rédigée dans des termes généraux, la présence d'objectifs que souhaiteraient voir atteints les citoyens pourra orienter la Commission dans le choix de l'acte juridique adéquat ainsi que les effets qu'il devra produire.

Les citoyens à l'initiative de la proposition devraient-ils pouvoir adresser à la Commission d'autres éléments qu'ils jugent essentiels pour l'aboutissement de leur proposition ?

Les citoyens à l'origine de l'initiative devraient pouvoir soumettre une proposition d'acte juridique entièrement rédigée, dans ce cas la Commission devrait faire au mieux pour proposer un acte juridique le plus proche possible de celui soumis dans la mesure où celui-ci est parfaitement valable et est en mesure de remplir au mieux les objectifs qu'il indique. Les citoyens à l'origine de l'initiative devraient aussi pouvoir indiquer dans le cadre d'une proposition faite en termes généraux quel semble être selon eux le type d'acte juridique le plus adapté ainsi que les mécanismes juridiques qu'ils jugent être appropriés pour guider la Commission dans la formulation de sa réponse juridique.

5. Exigences concernant la collecte, la vérification et l'authentification des signatures.

N'existant pas d'administration européenne apte à gérer elle-même l'ensemble de la procédure de l'initiative citoyenne, il est alors nécessaire de mettre à contribution les administrations des Etats membres, néanmoins il est nécessaire dans ce cas de fixer par voie d'un règlement communautaire des exigences fondamentales que devront suivre les Etats membres.

Quelles exigences permettraient d'avoir une procédure de collecte, de vérification et d'authentification équitables dans tous les Etats membres ?

Concernant la collecte des signatures, la solution de la signature électronique pourrait être intéressante dans la mesure où elle simplifierait la charge administrative nécessaire mais elle pose un problème de taille, celui de l'authentification et de la sécurisation des signatures. Cette technique ne semble pas assez fiable concernant le risque d'usurpation d'identité, rien n'empêcherait par exemple une personnes d'utiliser les identités d'autres personnes, en récupérant par exemple une copie de leur pièce d'identité et en utilisant les informations contenus sur celle-ci pour ajouter une fausse signature.

Une solution consisterait à permettre aux Etats membres qui disposent déjà de procédures d'initiatives citoyennes d'utiliser celles-ci dans la mesure où elles permettraient un accès simple et pratique pour les citoyens aux agents ou organes chargés du recueil des signatures. A défaut et dans les Etats membres où il n'existe pas encore de procédure relative à l'initiative citoyenne, les mairies, par leur nombre et leur proximité pourraient être des endroits adéquats dans lesquels pourraient être recueillies les signatures. Un agent administratif compétent devrait être chargé d'inscrire le soutien

d'un citoyen à une initiative citoyenne européenne sur présentation d'une pièce d'identité et de la carte d'électeur lorsque celui-ci est âgé de 18 ans ou plus. Le citoyen souhaitant soutenir une initiative citoyenne devrait s'adresser uniquement à son Etat membre de résidence, les citoyens d'au moins 18 ans devraient suivre la procédure identique à celle mise en place pour le vote aux élections européennes dans l'Etat membre de résidence. Dans le cas des citoyens âgés de 16 et 17 ans, il serait nécessaire de vérifier autrement leur identité. Ainsi pour les citoyens de l'Union ne résidant pas dans l'Etat membre dont ils sont ressortissants en prenant en compte les documents prévus par la directive 2004/38/CE telle la carte d'identité de l'Etat membre d'origine ou le passeport. Et pour les citoyens de l'Union résidant dans l'Etat membre dont ils sont ressortissants, toutes pièces d'identités reconnues comme valable par leur Etat membre.

La gestion à l'échelle européenne des initiatives citoyennes pourrait être facilitée par la mise en place d'une base de données européenne dans laquelle serait indiquées les informations sur les initiatives citoyennes validées par la Commission européenne et pour lesquelles la collecte des signatures est ouverte. Elle devrait également indiquer un identifiant unique pour chaque initiative citoyenne qui serait utilisé dans l'ensemble de l'Union permettant le traitement des signatures sans risque de confusion entre plusieurs initiatives. Tous les agents chargés de la collecte des signatures et tous les organes ayant pour charge la vérification et la comptabilisation des signatures devraient y avoir accès pour connaître les initiatives citoyennes dont la collecte des signatures est en cours.

Dans les Etats membres où il existe des procédures d'initiative citoyenne, les organes chargés de la comptabilisation et la vérification des signatures devraient être mis à contribution pour l'initiative citoyenne européenne en utilisant la base de données et l'identifiant unique comme indiqué précédemment dans l'ensemble de la procédure. Dans les Etats membres ne disposant pas de telles procédures, des organes adéquats de vérification et de comptabilisation des signatures devraient être mis en place et devraient être chargés de recevoir les signatures récoltées par les agents compétents dans les mairies. Ceux-ci auraient pour charge de vérifier l'authenticité des signatures par rapport aux listes électorales pour les citoyens de 18 ans au moins et par tout autre moyen pour les citoyens âgés de 16 et 17 ans.

Une fois la collecte et l'identification terminées, les organes des Etats membres chargés de la vérification et de la comptabilisation des signatures devraient alors envoyer à la Commission européenne la liste des signataires, cette dernière ayant pour tâche d'en comptabiliser le nombre total envoyé par les Etats membres et vérifier si les critères de validité de l'initiative citoyenne sont bien remplis.

6. Délai pour la collecte des signatures.

Un délai doit être nécessaire pour la collecte des signatures dans les différents Etats membres mais il ne doit être ni trop court, ni trop long. Ainsi les exemples de trente jours dans le cas de la Lettonie ou six mois dans le cas de l'Espagne sont trop courts et dix-huit mois comme dans le cas de la Suisse ou une période de deux ans sont trop longs. En effet, un délai de dix-huit mois à deux ans est

parfois supérieur au temps nécessaire pour adopter un acte législatif de l'Union et peut paraître psychologiquement trop long pour le citoyen soutenant une initiative citoyenne qui au-delà d'un an risque de se désintéresser de l'initiative qu'il a soutenu. Un délai d'un an semble être adapté, mais les organisateurs doivent avoir conscience qu'il est judicieux de prendre contact avec des relais dans les différents Etats membres avant l'ouverture de la période de collecte des signatures pour une efficacité maximale.

7. Enregistrement des initiatives proposées.

L'initiative citoyenne européenne de par sa dimension n'est pas une procédure légère à mettre en œuvre et nécessite pour qu'elle puisse être menée à bien une certaine organisation.

Comment doit-on pouvoir démarrer une initiative citoyenne ?

Compte tenu de l'ampleur de l'organisation nécessaire à celle-ci pour réussir, un enregistrement préalable doit avoir lieu. En effet, pour pouvoir récolter, vérifier et comptabiliser des signatures à l'échelle de l'Union il est nécessaire qu'une procédure précise soit mise en œuvre.

Un site internet géré par la Commission européenne devrait être mis en place expliquant le principe de l'initiative citoyenne européenne dans les langues en vigueur dans l'ensemble des pays de l'Union. Celui-ci devrait contenir toutes les informations relatives aux domaines de compétence de la Commission européenne sur lesquels l'initiative citoyenne peut porter. Ainsi, comme expliqué au 4ème point (voir supra), il pourrait être utile de proposer sur le site internet institutionnel d'information sur les initiatives citoyennes européennes la liste actualisée des domaines de compétence de la Commission permettant aux citoyens de viser aisément le ou les domaines de compétences adéquats et de permettre par cette sélection de rebondir vers les dispositions précises et les articles des traités concernant lesdits domaines de compétences. Le résultat serait de rendre plus aisé la formulation d'une proposition en évitant des erreurs courantes d'irrecevabilité pour défaut de compétence. Cela permettrait aussi aux citoyens d'approfondir leurs connaissances des institutions et des politiques européennes.

Sur ce même site, en sus des éléments précédents, la procédure de mise en œuvre des initiatives citoyennes pour les organisateurs devrait être entièrement expliquée en termes simples, accompagnée de la référence au règlement communautaire fixant ses modalités. Il devrait aussi être expliqué l'ensemble de la procédure concernant les citoyens souhaitant soutenir une initiative citoyenne en précisant la procédure applicable, les lieux dans lesquels ils pourraient déposer leurs signatures, ainsi que les documents requis pour l'enregistrement de leurs signatures selon leur Etat membre de résidence et leur situation en tant que ressortissant ou non de leur Etat membre de résidence.

De même ce site devrait lister l'ensemble des initiatives citoyennes, qu'elles soient déposées, validées, en cours de collecte de signatures ou terminées. Le site devrait aussi fournir le numéro d'identifiant unique de l'initiative citoyenne utilisé pour la collecte des signatures dans l'ensemble

des Etats membres de l'Union comme indiqué au 5ème point (voir supra).

L'organisateur d'une initiative citoyenne devrait pouvoir inscrire sa demande d'initiative citoyenne en remplissant les champs nécessaires et en envoyant un dossier électronique comprenant l'ensemble de sa proposition et tous les éléments requis.

Quand la validité formelle de l'initiative citoyenne devrait-elle être vérifiée ?

La validité formelle de l'initiative citoyenne devrait être vérifiée lors de la phase d'enregistrement de l'initiative permettant ainsi, après un délai d'examen qui ne devrait pas excéder un délai raisonnable par exemple de deux ou trois mois maximum, à l'organisateur d'être sûr de la recevabilité de son initiative avant de lancer la collecte des signatures dans l'ensemble de l'Union qui constitue une procédure relativement lourde. Ce temps permettrait aussi à l'organisateur de rentrer en contact avec des relais dans les autres Etats membres et de préparer l'organisation de l'étape de collecte des signatures.

La Commission devrait rendre à ce stade un avis quant à la recevabilité formelle de l'initiative, c'est-à-dire la validité de la proposition vis-à-vis du domaine de compétence de la Commission européenne. Le fond ne devrait pas à ce stade être vérifié par la Commission. L'accord devrait permettre l'ouverture de la procédure de collecte des signatures ainsi que la communication de l'identifiant de l'initiative citoyenne à son organisateur et la mise à jour de la base de données à destination des agents et organes des Etats membres chargés de la procédure de collecte des signatures ainsi que sa publicité sur le site de l'initiative citoyenne destiné aux citoyens européens.

Que devrait-il se passer en cas d'invalidité formelle de l'initiative citoyenne ?

Dans le cas de la décision d'invalidité de l'initiative citoyenne de la part de la Commission européenne empêchant l'ouverture de la collecte des signatures, la Commission devrait transmettre dès que possible sa décision dûment motivée indiquant les raisons de l'invalidité formelle, notamment concernant l'incompétence de la Commission européenne quant au domaine en question. Cette décision de la Commission pouvant faire l'objet en cas de contestation d'un recours en annulation devant la CJUE prévue à l'article 263 TFUE ou d'un recours en carence prévu à l'article 265 TFUE au cas où la Commission refuserait de statuer.

Lorsqu'aucun recours n'est formé ou lorsque celui-ci n'aboutit pas à l'annulation de la décision, l'organisateur devrait pouvoir soumettre une nouvelle proposition ayant un objet différent susceptible d'être validée par la Commission européenne.

8. Exigences appliquées aux organisateurs – Transparence et financement.

La transparence de l'organisation des initiatives citoyennes est très importante pour conserver leur caractère citoyen et ne pas porter atteinte à leur légitimité. Sachant que mener dans l'ensemble de l'Union la collecte de signatures pour une initiative citoyenne demande une charge importante, leur mise en place sera grandement facilitée par l'aide apportée par des organisations constituées comme des partis politiques, des syndicats, des ONG, des associations ou des organisations de

consommateur.

Néanmoins pour sauvegarder le caractère citoyen de l'initiative citoyenne, il pourrait être intéressant de limiter leur enregistrement à un citoyen personne physique, permettant de dissocier le citoyen responsable de la proposition des organisations qui peuvent être amenées à soutenir son initiative dans les différents Etats membres. Le citoyen à l'origine de l'initiative devrait avant l'ouverture de la période de collecte des signatures, transmettre sur le site institutionnel des initiatives citoyennes l'ensemble des organisations sur lesquelles il sera amené à s'appuyer. De même, en cas d'ajout de soutiens au cours de la période de collecte des signatures, celui-ci devrait avoir l'obligation de mettre à jour sa liste de soutiens sur ce même site internet. Un contrôle a posteriori lors de l'examen sur le fond réalisé par la Commission européenne après la collecte des signatures devrait permettre de juger de la sincérité des informations communiquées. Dans le cadre de ce même contrôle, un rapport de transparence tel que l'a proposé le Parlement européen dans sa résolution du 7 mai 2009 devrait être communiqué à la Commission européenne comprenant le détail de l'ensemble des dépenses que l'organisateur a effectuées dans le cadre de son initiative citoyenne et de l'ensemble des financements publics ou privés dont il a pu bénéficier. Ce rapport de transparence devrait également être publié sur le site institutionnel des initiatives citoyennes.

9. Examen des initiatives citoyennes par la Commission.

Une fois la période de collecte des signatures achevée, leur vérification et comptabilisation effectuées par les organes compétents des Etats membres, les signatures devraient être communiquées à la Commission. C'est à partir de cette réception des signatures par la Commission européenne que le délai d'examen de l'initiative citoyenne devrait commencer.

Quel délai devrait être laissé à la Commission pour que celle-ci réalise l'examen de l'initiative citoyenne ?

Ne pas fixer de délai reviendrait à laisser aussi bien les organisateurs de l'initiative que les citoyens la soutenant dans l'inconnu. Le délai permettrait de rythmer la procédure et de maintenir en action une campagne de la société civile en permettant aux organisateurs de fixer un calendrier des différentes étapes de l'initiative citoyenne. Un délai d'un an comme dans le cadre de la période de collecte des signatures serait trop long puisque cela reviendrait à séparer le lancement de l'initiative citoyenne et la réponse sur le fond de la Commission quant aux propositions d'actions par une durée de deux ans. Un délai raisonnable de six mois semble plus approprié, quant à la résolution du Parlement européen faisant état d'un délai de deux mois concernant le contrôle de la représentativité de l'initiative et trois mois pour la réponse sur le fond, celui-ci est intéressant puisque ce délai sépare les différentes étapes de la procédure par un rythme clair et transparent. Une solution consisterait à définir une période maximale de six mois constituée de deux périodes, une première fixant un délai de deux mois concernant l'examen par la Commission de la représentativité de l'initiative et une deuxième période fixant un délai maximum de quatre mois dont disposerait la Commission européenne pour prendre une décision concernant la proposition d'action.

Il convient néanmoins de rappeler que dans le cadre de cet examen au fond, comme le préconise le Parlement européen dans sa résolution du 7 mai 2009, la Commission européenne ne devra pas rendre une décision d'invalidité pour des considérations d'opportunité politique sous peine de recours en annulation ou de recours en carence que l'organisateur pourra former devant la CJUE sur la base des articles 263 et 265 TFUE. Les voies de recours ouvertes devraient être indiquées à l'organisateur lorsque la Commission communique à ce dernier sa décision.

10. Initiatives sur le même thème.

En ce qui concerne les limites imposées à la présentation d'initiatives citoyennes ayant un objet et des objectifs similaires, deux cas devraient être distingués. Le premier cas concernant les initiatives citoyennes dont la recevabilité formelle serait rejetée avant l'ouverture de la période de collecte des signatures, notamment du fait de l'absence de compétence de la Commission dans le domaine retenu par l'objet de l'initiative et le deuxième cas concernant les initiatives citoyennes dont la recevabilité serait rejetée après la période de collecte des signatures lorsque les conditions de fond ne seraient pas réunies, lorsque la proposition d'action serait jugée insuffisante par les organisateurs de l'initiative citoyenne vis-à-vis des objectifs contenus dans la proposition de l'initiative, en l'absence de représentativité de l'initiative ou en cas de non-respect des critères de transparence.

Dans le cas d'une irrecevabilité formelle de l'initiative citoyenne rendu avant l'ouverture de la période de collecte des signatures :

Conformément à la procédure détaillée au point 7 (voir supra), lorsqu'une décision d'irrecevabilité aura été rendue à ce stade par la Commission, et dans le cas d'un échec d'un recours en annulation de la décision ou en l'absence de recours contre cette décision, l'organisateur ou tout autre citoyen devrait avoir la possibilité de soumettre une nouvelle proposition ayant un objet différent susceptible d'être validée par la Commission européenne sans qu'un délai particulier ne soit imposé.

Dans le cas d'une irrecevabilité rendue après la période de collecte des signatures :

Que ce soit par l'absence des conditions de fond, que la proposition d'action soit jugée insuffisante par les organisateurs de l'initiative citoyenne vis-à-vis des objectifs contenus dans la proposition de l'initiative, dans le cas de l'absence de représentativité de l'initiative ou en cas de non-respect des critères de transparence, et en cas de validité reconnue de la décision rendue par la Commission à la suite d'un recours formé par l'organisateur de l'initiative citoyenne, un délai dissuasif devrait être mis en œuvre pour la soumission de nouvelles initiatives portant sur un objet et des objectifs similaires. Concernant la durée de ce délai, celui-ci devrait être d'une période d'un an empêchant la répétition systématique de l'enregistrement des initiatives citoyennes évitant ainsi de surcharger les organes de la Commission chargés de l'enregistrement et du contrôle de validité des initiatives citoyennes. Cela laisserait également aux organisateurs d'une initiative rejetée la possibilité de réfléchir à de nouvelles possibilités d'initiatives citoyennes en prenant en compte l'évolution de la législation de l'Union.

Dans le cas du lancement de deux initiatives portant sur le même thème réalisé par des organisateurs différents :

Si une initiative citoyenne est déposée sur un objet et des objectifs similaires à une autre initiative déjà en cours, cette dernière ne devrait pas être enregistrée avant un délai d'un an suivant soit la décision de rejet, soit la proposition d'action vis-à-vis de la première initiative citoyenne.

L'application de ce délai éviterait une concurrence entre initiatives citoyennes portant sur le même objet et des objectifs similaires, cela tendant à fédérer un maximum de citoyens et d'organisations autour de l'initiative déjà en cours en évitant grâce au délai d'un an imposé de voir réitérer chaque année la même initiative.