L'initiative citoyenne et le futur de l'Europe – Retour sur un instrument de lobbying au service de la profession d'avocat



Virgilio Dastoli*
Avocat, Président du Conseil italien du Mouvement européen, membre du Groupe Spinelli

(* Les observations contenues dans cet article appartiennent à leur auteur et n'engagent pas d'autres organismes ou personnes.)

Innovation du Traité de Lisbonne, l'initiative citoyenne européenne est un instrument encore trop méconnu de la profession d'avocat. Il s'agit pourtant d'un instrument à envisager sérieusement afin de compléter l'arsenal juridique à disposition des avocats qui représentent l'intérêt de la profession ou de leurs clients. L'utiliser suppose toutefois de connaître ses tenants et aboutissants. C'est l'objet du présent article qui essaiera de clarifier l'origine de cette initiative, son but et ses modalités pratiques.

I. Citoyenneté nationale et citoyenneté européenne

La notion de citoyenneté est normalement liée à celle de l'Etat, même si dans le droit international les cas ne manquent pas où la qualité de citoyen a été attribuée en faisant référence à des unions d'Etats comme dans le Commonwealth.

Comme on le sait, ni le premier traité communautaire du charbon et de l'acier (« CECA ») ni les traités de Rome sur le marché commun et sur l'énergie atomique (« CEE » et « CEEA ») n'avaient ouvert la voie à la reconnaissance formelle du statut juridique de « citoyen de la Communauté » puisque le nouvel ordre *sui generis* était fondé sur un accord entre Etats.

La première notion de citoyenneté transnationale a été introduite par le projet de Traité instituant l'Union européenne (projet dit Spinelli) adopté par le Parlement européen en février 1984 qui avait établi que « *les citoyens de l'Union participent à la vie politique de celle-ci dans les formes prévues par le présent Traité, jouissent des droits qui lui sont reconnus par l'ordre juridique de l'Union et se conforment aux normes de celui-ci* ».

N'ayant pas décidé d'achever d'un seul coup la finalité fédérale qui avait été inscrite par Jean Monnet dans la Déclaration Schuman du 9 mai 1950, le Parlement européen avait accepté le principe selon lequel « *la citoyenneté de l'Union est liée à la qualité de citoyen d'un Etat membre…et ne peut être acquise ou perdue séparément* » contrairement à tous les systèmes fédéraux y compris la « Confédération » helvétique où la citoyenneté est attribuée par le niveau fédéral et non pas par les Etats fédérés.

La valeur politique de la notion de citoyen introduite par le « projet Spinelli » était de loin supérieure à sa portée juridique puisque le Parlement européen a voulu souligner l'idée que les protagonistes de la vie de l'Union européenne sont non seulement les Etats mais aussi les citoyennes et les citoyens qui les composent.

Dans le cadre d'une approche communautaire, le Traité de Maastricht a accompli un pas en avant en introduisant la notion juridique de « *citoyen de l'Union* » en maintenant son lien direct avec l'appartenance à un des Etats membres mais en leur attribuant un premier noyau de droits civiques et politiques comme le droit de pétition, le droit électoral actif et passif dans les élections européennes et locales ainsi que la protection consulaire dans les pays tiers.

Un formidable bond en avant a été accompli avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice en 2000, qui élargit considérablement les droits des citoyennes et des citoyens dont la grande majorité sont également reconnus à toutes les personnes qui vivent sur le territoire de l'Union européenne.

A travers la Charte, une notion tout à fait nouvelle est introduite dans le droit international, celle de citoyenneté transnationale, laquelle pourrait ouvrir la voie à d'autres progrès dans le monde.

II. Une Union d'Etats et de citoyens

Inspiré par la Charte, le Traité de Lisbonne a introduit deux innovations majeures dont la première avait été suggérée par le « projet Spinelli » : l'Union a une double légitimité puisqu'elle est fondée sur les Etats et sur les citoyens et sa « *vie démocratique* » (comme écrit dans le traité-constitutionnel) se réalise en même temps par la représentativité de ses institutions et notamment par le Parlement européen et par la participation directe de ses citoyens.

III. Démocratie participative et initiative citoyenne

Parmi les instruments de la démocratie participative (qu'il ne faut pas confondre avec la démocratie directe qui se traduit au niveau national ou régional ou local par les référendums consultatifs, abrogatifs et confirmatifs), le traité de Lisbonne a introduit le « *droit d'initiative populaire* » (« ICE » ou « Initiative citoyenne européenne ») qui existe déjà dans des formes différentes au sein de certains Etats membres.

Elle fait partie de l'exigence, revendiquée lors du Sommet de Laeken en 2001 par le réseau européen « Forum permanent de la Société Civile » (qui avait adopté en 1997 sa propre « Charte »), d'attribuer des pouvoirs concrets aux citoyens et aux associations représentatives allant au-delà du dialogue et des consultations qui sont normalement mis en place par la Commission européenne, parfois par le Parlement européen et le Comité Economique et Social et jamais par le Conseil.

Cette idée avait été lancée par les gouvernements italien et autrichien en vue du Traité d'Amsterdam en 1996 mais elle n'avait pas été acceptée par les treize autres Etats membres.

Selon l'approche du « Forum », et compte tenu du fait que le Parlement européen a le droit de suggérer à la Commission de présenter une proposition législative, l'initiative citoyenne aurait dû être adressée par un seuil minimum de citoyens et/ou d'associations au Parlement européen où les citoyens sont directement représentés au niveau de l'Union européenne.

Puisque les traités attribuent à la Commission un droit quasi exclusif d'initiative législative, l'amendement déposé par Jurgen Meyer, représentant du Bundestag au sein de la Convention Giscard, suggère que l'ICE soit adressée à la Commission et non pas au Parlement européen comme c'est le cas pour le droit de pétition.

Cet amendement a été intégré dans le traité-constitutionnel et par la suite dans l'article 11 du Traité sur l'Union européenne.

Le traité-constitutionnel et ensuite le traité de Lisbonne ont introduit deux autres limites à ce pouvoir d'initiative : le droit est limité aux seuls citoyens de l'Union et non à la catégorie plus large des personnes résidant sur son territoire et la Commission est libre de donner suite ou non à une ICE sans devoir justifier formellement sa décision négative. Ces limites ont été partiellement éliminées par le nouveau règlement grâce à l'initiative du Parlement européen.

En outre, les actes juridiques distincts[1] pour définir les procédures et conditions pour la présentation d'une initiative citoyenne ont laissé aux Etats membres des marges de manœuvre qui sont allées au-delà du nombre des signatures par Etat membre en précisant les modalités de collecte des signatures ainsi que les instruments de vérification qui diffèrent pays par pays.

En raison de son envergure, toute initiative citoyenne européenne a besoin d'une structure minimale d'organisation.

IV. Les règles de l'ICE

La première étape de la procédure est donc la création d'un comité d'organisateurs, appelé « *comité des citoyens* ». Il doit se composer d'au moins sept citoyens de l'Union, en âge de voter aux élections du Parlement européen et résidant dans au moins sept Etats 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 européen, le nouveau règlement n'abaisse pas l'âge minimum requis pour soutenir une initiative citoyenne à 16 ans, mais les Etats membres sont autorisés à fixer l'âge minimum à 16 ans s'ils le souhaitent.

[1] Règlement (UE) 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne, *J.O.U.E*, L 65, 11 mars 2011, pp. 1-22 ; Règlement (UE) 2019/788 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'initiative citoyenne européenne (applicable à partir du 1er janvier 2020), *J.O.U.E.*, L 130, 17 mai 2019, pp. 55-81.

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.

"Le nouveau règlement prévoit un soutien accru aux organisateurs d'une initiative citoyenne européenne au moyen de points de contact dans chaque Etat membre et d'une plateforme collaborative en ligne proposant des informations et une assistance, un soutien pratique et des conseils juridiques concernant l'initiative citoyenne européenne."

La Commission doit statuer 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 sur l'Union européenne. 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.

Une fois l'initiative enregistrée citoyenne européenne, les organisateurs peuvent commencer à collecter les déclarations de soutien pour atteindre le seuil d'un million de signatures nécessaire pour que la Commission l'examine. 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. 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.

Le nouveau règlement permet aux citoyens de l'Union européenne 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 Etats membres sont 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 Etat membre et d'une plateforme collaborative en ligne proposant des informations et une assistance, un soutien pratique et des conseils juridiques concernant l'initiative citoyenne européenne.

Après avoir collecté le nombre nécessaire de déclarations de soutien dans un nombre suffisant d'Etats membres, les organisateurs doivent les soumettre aux autorités nationales qui sont chargées de certifier ces déclarations, dont la liste est rassemblée par la Commission sur la base des informations communiquées par les Etats 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.

A 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 les financements reçus de quelque source que ce soit. 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 afin de leur permettre d'exposer leur requête en détail.

A 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 européen. Cette audition est organisée par la commission compétente pour l'objet de l'initiative (article 222 du règlement intérieur du Parlement européen).

Le nouveau règlement étend 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 doit 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 un 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.

Le rôle du Parlement européen est encore renforcé par le nouveau règlement et les modifications apportées à son règlement intérieur. Afin de renforcer l'impact politique des initiatives abouties, le Parlement européen 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 européen examinera les mesures prises par la Commission en réponse à l'initiative, lesquelles sont également exposées dans des communications spécifiques de la Commission.

A ce jour, six initiatives ont recueilli le nombre requis de signatures[2] et ont été soumises à la Commission.

Le Parlement européen a organisé des auditions avec les représentants des six initiatives, qui ont eu lieu le 17 février 2014, le 10 avril 2014, le 24 avril 2015, le 20 novembre 2017, le 15 octobre 2020 et le 15 avril 2021. La Commission a apporté une réponse à ces initiatives en présentant ses conclusions juridiques et politiques.

[2] Les six initiatives ayant reçu le nombre de signatures requis sont: « L'eau, un droit humain », « Un de nous », « Stop vivisection », « Interdire le glyphosate », « Minority SafePack – Nous sommes un million à signer pour la diversité de l'Europe » et « End the Cage Age ».

Depuis le lancement de l'initiative citoyenne européenne, la Commission a enregistré un total de 78 initiatives et en a refusé 26, car elles ne remplissaient pas les conditions.

Il convient de tenir compte du fait que le pourcentage de pétitions adressées au Parlement européen et acceptées par celui-ci est largement supérieur aux initiatives citoyennes européennes enregistrées par la Commission et que l'enregistrement ne veut pas dire acceptation.

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 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 à faire de l'initiative citoyenne européenne un outil de la démocratie participative plus accessible tourné vers le citoyen. Il a, entre autres, obtenu que le nombre minimal d'Etats membres d'où doivent provenir les déclarations de soutien soit ramené à un quart des Etats membres de l'Union européenne. 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 européenne, quelle que soit leur nationalité, ont le droit de signer une déclaration de soutien à une initiative.

"Le Parlement européen a contribué à faire de l'initiative citoyenne européenne un outil de la démocratie participative plus accessible tourné vers le citoyen."

Le Parlement européen 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 européen a adopté une résolution, 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.

Le 15 juillet 2020, le Parlement et le Conseil ont adopté des mesures temporaires pour faire face aux effets de la pandémie de Covid-19 sur la mise en application de l'initiative citoyenne européenne. Les nouvelles règles permettent de prolonger les périodes de collecte des signatures pour les initiatives citoyennes entravées par la pandémie. Le 19 février 2021, la Commission a adopté une décision visant à prolonger de trois mois les délais de collecte des déclarations de soutien aux initiatives citoyennes.

V. Initiative citoyenne et future de l'Europe dans les traités et au-delà

Dans le cadre d'une extension des domaines d'action des initiatives citoyennes, il y a des questions pour lesquelles on pourrait considérer qu'il faut un acte aux fins de l'application des traités.

Le premier concerne la possibilité de demander à la Commission de retirer une proposition législative qu'elle a soumise au Conseil et au Parlement européen dans le cadre de ses attributions lorsqu'un comité de citoyens considère qu'elle ne serait pas nécessaire ou encore contraire à l'esprit et aux objectifs des traités. Si la proposition n'a pas encore été adoptée par l'autorité législative, la Commission peut ou la modifier tout au long des procédures conduisant à l'adoption de l'acte de l'Union ou exercer son droit de retrait perçu comme corollaire de son droit d'initiative.

Sur base de l'article 48 §2 TUE, la Commission a également le droit de soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités, ce qui représente un moyen nécessaire aux fins de leur application. *A fortiori*, des citoyens de l'Union peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission de faire usage de son droit de soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités.

Parmi les priorités qui font partie de la vision d'une vraie démocratie représentative au niveau transnational, le Parlement européen a demandé à maintes reprises qu'on lui attribue un pouvoir d'initiative législative, conjointement avec celui presque exclusif que les traités ont attribués à la Commission et, dans des cas très limités, au Conseil de l'Union.

Cette priorité s'insère dans le cadre de l'exigence d'ouvrir le chantier de la réforme de l'Union européenne quatorze ans après la signature du Traité de Lisbonne et douze ans après son entrée en vigueur et ceci face aux défis majeurs qui sont apparus en Europe et dans le monde au 21e siècle.

L'ouverture du chantier de la réforme de l'Union européenne est considérée par le Parlement européen comme le résultat principal de la Conférence sur le futur de l'Europe qui devrait terminer ses travaux au printemps 2022 et qui a été imaginée comme un espace public de dialogue entre la démocratie participative et la démocratie représentative.

Dans ce cadre, une modification à l'article 11 du Traité sur l'Union européenne (et à son règlement d'application) pourrait être apportée, en établissant le principe selon lequel les initiatives citoyennes européennes sont adressées au Parlement européen et non pas à la Commission comme c'est le cas pour les instruments similaires qui existent au niveau national.