

LES PREMIERES INITIATIVES CITOYENNES EUROPEENNES

PAOLO PONZANO (Senior Fellow auprès de l'Institut Universitaire Européen).

L'initiative citoyenne instaurée par l'art. 11 du Traité de Lisbonne est entrée en vigueur le 1er Avril 2012. Cet outil de démocratie participative permet dorénavant à un million de citoyens européens, pourvu qu'ils soient ressortissants d'au moins sept États membres de l'Union, de demander à la Commission européenne la présentation d'une proposition de loi européenne dans le cadre des compétences législatives conférées à l'Union européenne par le même Traité. Il s'agit d'une innovation importante introduite par le Traité de Lisbonne dans le chef de l'Union européenne – même si elle présente les limites indiquées ci-dessous – puisque seulement douze parmi les vingt-sept États membres reconnaissent à un nombre significatif de leurs citoyens le droit de soumettre une proposition de loi à l'attention de leur Parlement national. L'on pourrait donc en déduire que l'Union européenne va plus loin que ses propres États membres en matière de participation directe des citoyens au processus législatif.

Il existe cependant une différence importante entre le « droit d'initiative » reconnu par le Traité de Lisbonne aux citoyens européens et celui en vigueur au niveau national dans les douze États membres précités. Dans la plupart des États membres, le droit d'initiative législative des citoyens permet à ces derniers de soumettre directement une proposition de loi au législateur, à savoir le Parlement national. Dans le cas de l'Union européenne, les citoyens pourront demander à la Commission européenne – qui dispose en vertu des Traités européens du droit quasi-exclusif d'initiative législative – de présenter une proposition de loi, mais ils n'auront pas la garantie que la Commission donne une suite favorable à leur demande et que donc le législateur européen (c'est à dire le Parlement européen et/ou le Conseil des Ministres européen) soit effectivement appelé à examiner une proposition de loi requise par les citoyens.

La raison de cette différence réside dans la particularité du système institutionnel de l'Union européenne. Alors que dans les États membres aussi bien l'organe législatif (Parlement) que l'organe exécutif (gouvernement) ont le pouvoir de présenter des propositions de loi (qui résultent donc d'origine parlementaire ou gouvernementale selon les cas), dans l'Union européenne uniquement la Commission européenne dispose du droit de présenter des propositions de loi. Les seules exceptions à ce principe concernent la politique extérieure et de sécurité, où le droit d'initiative revient aux États membres et au Haut Représentant (mais dans ce domaine il s'agit presque exclusivement d'actes exécutifs et non législatifs) et, surtout, les affaires judiciaires et intérieures, où la Commission européenne partage le droit d'initiative législative avec un quart des États membres

(mais non pas avec le législateur européen). Sans approfondir les raisons à la base de cette particularité, il suffit de rappeler que, dans le système institutionnel de l'Union européenne, ni le Parlement européen ni le Conseil des Ministres ne peuvent présenter directement une proposition de loi. Toutefois, aussi bien le Parlement européen que le Conseil des Ministres peuvent demander à la Commission européenne de présenter une proposition législative (au titre des articles 225 et 241 TFUE). La Commission est libre de donner une suite favorable à une telle demande ou de la refuser. En cas de refus de la demande, la Commission en communique les raisons au législateur. Ce rappel du système institutionnel de l'Union explique pourquoi le Traité de Lisbonne pouvait difficilement reconnaître un véritable droit d'initiative législative directe aux citoyens européens, de même que obliger la Commission à donner forcément une suite favorable à la demande d'un million de citoyens européens. Autrement dit, le Traité de Lisbonne octroie à un million de citoyens européens le même droit dont disposent aussi bien le Parlement européen que le Conseil des Ministres européen, à savoir celui de demander à la Commission européenne la présentation d'une proposition de loi (sans la garantie juridique que la Commission donne une réponse favorable à une telle demande). Au delà de l'obstacle juridique et institutionnel déjà rappelé (c'est à dire le droit d'initiative quasi exclusif de la Commission), il y a une autre raison pratique de bonne « gouvernance » pour laquelle ce serait difficile de confier à un million de citoyens la présentation directe d'une proposition de loi européenne.

L'on sait que depuis 2001 (date de présentation du Livre blanc de la Commission européenne sur la « gouvernance européenne »), l'élaboration d'une proposition de loi européenne est soumise à un processus administratif plus détaillé et compliqué. En effet, la Commission européenne s'est engagée de manière autonome à consulter toutes les parties concernées par une réglementation européenne et à attendre leur réaction pendant une période minimale de huit semaines (que la Commission a décidé récemment d'augmenter à douze) avant d'approuver sa proposition de loi. En outre, la Commission s'est aussi engagée à analyser l'impact économique, social et environnemental d'une proposition législative avant de décider de son éventuelle adoption. Ces engagements autonomes de la Commission (même si reconnus et consacrés en partie par le Traité de Lisbonne) s'ajoutent aux obligations déjà prévues par les Traités européens à charge de la Commission d'évaluer les coûts d'une réglementation européenne par rapport à ses bénéfices potentiels ainsi que le respect du principe de subsidiarité (c'est à dire, en bref, la vérification de la valeur ajoutée d'une loi européenne par rapport à ce que les États membres pourraient faire au plan national pour résoudre le même problème). Il semble évident qu'un million de citoyens européens, même si assistés par un Comité promoteur d'une proposition de loi européenne, ne seraient en mesure de procéder de manière efficace ni à la consultation des parties concernées ni aux analyses d'impact et autres évaluations requises par les Traités et par les engagements assumés par la Commission

européenne avant de présenter une initiative législative.

Toutefois, il serait erroné de sous-évaluer le droit d'initiative des citoyens européens ou de l'assimiler à un simple droit de pétition (tel que le Traité le prévoit pour chaque citoyen à l'égard du Parlement européen) en raison de son caractère non obligatoire pour la Commission européenne. Ainsi que nous le verrons successivement au point 3 de cet article, il est fort probable que la Commission européenne donnerait une réponse positive à la plupart des demandes des citoyens européens qui se situeraient dans le cadre des compétences de l'Union européenne, qui ne seraient pas contraires aux valeurs de l'Union et qui répondraient à l'intérêt général de l'Union elle-même.

2. Le règlement d'application de l'initiative citoyenne.

2.1.La proposition de la Commission européenne.

Le droit d'initiative législative des citoyens européens introduit par le Traité de Lisbonne n'est pas, comme disent les juristes, « self-executing ». Il a fallu adopter, sur la base du Traité, un règlement d'application qui définit les conditions et procédures nécessaires afin que un million de citoyens européens puissent demander à la Commission la présentation d'un projet de loi européenne et obtenir une réponse motivée dans un délai précis. La Commission européenne, après avoir publié un Livre vert en Novembre 2009 et procédé à la consultation publique d'environ 300 associations, Institutions européennes et experts en la matière, avait présenté en Mars 2010 sa proposition au législateur européen. Cette proposition visait à définir les dispositions essentielles pour la mise en vigueur rapide du nouvel instrument, à savoir :

a) le nombre minimum d'États dont les citoyens devaient être ressortissants (un tiers des 27 États membres selon la Commission);

b) le nombre minimum de signatures pour chaque État membre (que la Commission proposait de fixer de manière dégressivement proportionnelle à la population de chaque État afin de réduire le seuil minimum requis pour les États plus peuplés et d'augmenter le seuil pour les États moins peuplés : par exemple, les signatures en Allemagne devraient être au moins 76.000 et non pas 164.000, en France 54.000 au lieu de 126.000, tandis que au Luxembourg les signatures devraient être au moins 4.500 au lieu de 950, en Slovénie 5.250 au lieu de 4.000, etc...);

c) l'âge minimal requis pour participer à l'initiative législative (18 ans, comme pour les

élections au Parlement européen);

d) le contrôle de la recevabilité de l'initiative citoyenne (que la Commission proposait d'effectuer au moment où les signatures auraient atteint le chiffre de 300.000 aux fins d'éviter de nombreuses décisions sur des initiatives n'ayant pas des chances de succès);

e) les exigences en matière de recueil, vérification et validation des signatures (que la Commission proposait de confier, pour l'essentiel, aux États membres concernés);

f) les délais pour le recueil des signatures (une année) et pour la décision de la Commission sur la demande des citoyens (sept mois);

g) les exigences à respecter de la part des organisateurs, notamment en ce qui concerne la transparence et les financements.

Alors que certaines dispositions proposées par la Commission n'ont pas suscité des critiques, d'autres ont été contestées aussi bien par les organisations concernées que par le législateur européen (surtout par le Parlement européen) car elles ont été jugées pénalisantes pour la présentation des initiatives citoyennes ou, en tout cas, non suffisamment aptes à faciliter l'exercice de telles initiatives dans la perspective d'un processus de participation dynamique et transnational. A titre d'exemple, l'exigence de recueillir 300.000 signatures avant que la Commission se prononce sur la recevabilité de l'initiative a été jugée à la fois injustifiée et pénalisante pour les signataires de celle-ci. Le Conseil des ministres européen avait déjà réduit à 100.000 le nombre des signatures mais, comme l'on verra ci-dessous, cette solution aussi n'a pas reçu l'accord du Parlement européen.

2.2.Le règlement adopté par le législateur européen.

Le législateur européen (Parlement européen et Conseil) a adopté le 14 Février 2011 le règlement d'application de l'initiative citoyenne (règlement n. 211/2011). Celui-ci est entré en vigueur le 1er Avril 2012 après que les États membres ont adopté les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre pratique du règlement. L'accord du législateur européen a été atteint en première lecture sur le texte proposé par le Parlement européen conformément à la procédure législative ordinaire. Le Parlement européen a obtenu l'insertion dans le règlement de nouvelles dispositions visant à faciliter l'exercice de l'initiative législative de la part des citoyens et à stimuler un débat transnational sur leurs demandes. En outre, le règlement d'application impose des nouvelles charges administratives à

la Commission européenne et ouvre au Parlement européen des nouvelles possibilités d'intervention au cours de la procédure. Voici les principales modifications apportées à la proposition de la Commission :

a) l'introduction d'un Comité promoteur transnational.

Le règlement prévoit que les promoteurs de l'initiative forment un Comité de citoyens composé d'au moins sept personnes résidents dans sept différents États membres. Cette disposition vise à garantir un débat et une représentation transnationaux avant la collecte d'un million de signatures. Il reviendra au Comité promoteur de désigner la personne de contact avec les Institutions européennes et de satisfaire les critères d'éligibilité et de transparence requis par le règlement.

b) l'enregistrement de l'initiative.

Il reviendra au Comité promoteur de fournir à la Commission les informations requises pour l'enregistrement de l'initiative, y compris celles relatives au financement. Dans un délai de deux mois à compter de la requête du Comité, la Commission devra enregistrer l'initiative pourvu que celle-ci ne se situe pas *manifestement* en dehors de ses compétences, ne soit pas *manifestement* abusive, frivole ou vexatoire ni *manifestement* contraire aux valeurs de l'Union européenne. L'insertion de l'adverbe « *manifestement* » vise à éviter que la Commission ne refuse d'emblée l'enregistrement d'initiatives douteuses du point de vue de la base juridique existante dans les Traités ou de leur incompatibilité éventuelle avec la Charte des droits fondamentaux. Cette appréciation pourra être faite par la Commission, après la collecte des signatures, au moment de sa décision sur le fond de l'initiative proposée mais non pas au moment de son enregistrement. En d'autres mots, la Commission disposera d'un pouvoir de contrôle sur l'admissibilité juridique de l'initiative avant la collecte des signatures (afin d'éviter la frustration découlant d'un refus juridique de l'initiative au cours même de la collecte, voire à la fin de celle-ci). Dans les cas *manifestes* d'inéligibilité sur la base des critères précités, la Commission pourra refuser l'enregistrement de l'initiative en motivant sa décision et en permettant au Comité promoteur d'engager un éventuel recours contre sa décision devant la Cour européenne de Justice ou le médiateur européen.

c) la collecte des signatures.

Les signatures des citoyens et les déclarations de soutien prévues par le règlement devront être collectées suivant un modèle commun soit sur support papier, soit de manière électronique. La période de collecte demeure fixée à douze mois à compter de l'enregistrement de l'initiative. Les signatures devront être accompagnées des données personnelles requises par les États membres qui devront ensuite vérifier l'authenticité des signatures. L'obligation pour les signataires - proposée

initialement par la Commission - de fournir leurs propres données personnelles (numéro du passeport ou de la carte d'identité) afin d'éviter les doubles signatures ou la falsification de celles-ci a été fortement contestée par les organisations de la société civile et par le Parlement européen. Ces derniers ont jugé une telle obligation injustifiée et, d'ailleurs, difficile à respecter dans les États membres qui n'imposent pas à leurs citoyens la possession d'un document d'identité. Les États membres eux-mêmes se sont partagés sur la question car quinze États ont demandé de prévoir une telle obligation alors que neuf États (dont les pays nordiques) ne l'ont pas jugée nécessaire. Finalement, l'accord est intervenu sur une clause facultative permettant aux États membres d'imposer ou non la fourniture des données personnelles pour leurs propres citoyens aux fins de la vérification des signatures. Pour ce qui concerne la collecte des signatures par voie électronique (online), les systèmes de collecte électronique devront être certifiés par les États dans lesquels ces données seront conservés. Les Comités promoteurs pourront engager la collecte online seulement après avoir obtenu la certification du système électronique de collecte dans un État membre de leur choix. A cette fin, il revient à la Commission européenne d'établir et de maintenir un « software open-source » qui dispose des caractéristiques techniques et de sécurité nécessaires.

d) le nombre minimal d'États membres et de signatures pour chaque État.

Le règlement fixe à un quart des États (actuellement sept) le nombre minimal requis afin que la requête d'un million de citoyens soit valable. Il s'agit d'une solution intermédiaire entre la proposition de la Commission (un tiers des États) et la position du PE (un cinquième des États). En ce qui concerne le nombre minimal de signatures pour chaque État, le législateur a accepté la proposition de la Commission, à savoir le nombre des parlementaires européens multiplié pour 750. Par conséquent, il faut collecter au moins environ 74.000 signatures en Allemagne, 54.000 en France, etc...(voir ci-dessus).

e) la décision de la Commission sur la requête des citoyens.

Le législateur européen a réduit à trois mois le délai endéans lequel la Commission européenne doit se prononcer sur la requête des citoyens et décider si elle présentera ou non une proposition de loi (ou prendre une autre initiative). En outre, le Parlement européen a obtenu que le Comité promoteur puisse présenter l'initiative des citoyens dans une audition publique organisée conjointement par la Commission et par le Parlement lui-même au siège de celui-ci. Cette audition publique contribuera non seulement à susciter un débat transnational sur l'initiative législative mais aussi à exercer une pression politique sur la Commission afin qu'elle donne une réponse positive à la requête des citoyens.

f) la date d'application du règlement.

Les États membres ont obtenu, en échange des concessions faites au Parlement européen, une période transitoire de douze mois avant que le règlement entre en application. En conséquence, la première initiative des citoyens européens a été prise en considération par la Commission à partir du 1er Avril 2012. Ce délai a permis aussi bien aux États membres qu'à la Commission de mettre en place les outils administratifs nécessaires pour la collecte et la vérification des signatures ainsi que pour la création du site web et du software prévus par le règlement. En outre, la Commission a rédigé et publié sur son site web un guide pratique de l'initiative citoyenne, dans toutes les langues officielles de l'Union, qui facilite l'exercice de l'initiative par les citoyens européens.

3. La mise en œuvre concrète de l'initiative citoyenne.

L'analyse synthétique de la nature juridique de l'initiative citoyenne et des principales dispositions du règlement d'application doit être complétée par un bref examen de son applicabilité pratique. A cette fin, il y a lieu de distinguer l'admissibilité juridique d'une initiative citoyenne de la réponse politique que la Commission pourra donner à une requête jugée éligible. En ce qui concerne l'admissibilité juridique, quelques exemples permettront de déterminer quelles initiatives peuvent être jugées admissibles et lesquelles ne le seraient pas.

Une première liste d'initiatives admissibles pourrait comprendre des propositions de loi sur le droit d'information des citoyens (une sorte de « Freedom of Information Act » au niveau européen), sur le statut de l'Association européenne (déjà proposé par la Commission et retiré par la suite), sur le recours collectif des consommateurs européens (une « class action » au niveau européen), sur la réglementation applicable aux produits génétiquement modifiés, sur la révision de la directive relative au détachement des travailleurs ou sur la création d'un service civil européen. D'autres initiatives possibles seraient un plan de développement soutenable pour la croissance et l'emploi dans l'Union ou la création de nouvelles ressources propres pour le budget européen, telles que un impôt sur les transactions financières ou sur les émissions d'anhydride carbonique. Nous verrons plus loin quelles sont les premières initiatives citoyennes déjà jugées éligibles par la Commission (voir point 4 ci-dessous).

En revanche, des propositions de loi certainement non-admissibles seraient celles visant à fixer un siège unique des Institutions européennes (car la compétence en la matière revient aux États membres et non pas à la Commission européenne), à harmoniser les systèmes nationaux

d'enseignement (car une telle harmonisation est interdite par le Traité), à fermer les centrales nucléaires (car le Traité Euratom vise à encourager l'utilisation de cette forme d'énergie) ou à interdire la construction de minarets (car l'Union européenne n'a pas de compétence en la matière). Le Parlement européen et la plupart des organisations de la société civile estiment que l'initiative citoyenne pourrait être utilisée aussi pour des propositions visant à modifier les dispositions des Traités. Cette thèse est contestée par la plupart des États membres, selon lesquels l'art 11 du Traité de Lisbonne ainsi que le règlement d'application se réfèrent à des propositions d'actes juridiques visant à appliquer le Traité et non pas à le modifier. Certes, l'on pourrait discuter si la création d'un instrument financier pour défendre l'Euro soit une initiative visant à appliquer ou à modifier le Traité de Lisbonne. Toutefois, cette divergence d'interprétation constitue un faux problème. Même si un million de citoyens demandaient une modification des Traités, il est fort probable que la Commission européenne ne donnerait pas suite à une telle requête se retranchant derrière l'interprétation des États qui bloqueraient une éventuelle initiative en ce sens. Dans ce cas, le Parlement européen, qui dispose en vertu du Traité de Lisbonne du même pouvoir que la Commission pour proposer une modification des Traités, pourrait prendre lui-même une initiative en ce sens.

Dans le cas où l'initiative citoyenne serait jugée juridiquement admissible, quelles sont les chances que la Commission donne une réponse favorable à la requête ? Comme souligné précédemment, la Commission n'est pas juridiquement obligée de donner une réponse positive à la requête des citoyens (tout comme elle ne l'est pas pour les demandes législatives du Parlement européen et du Conseil). La Commission devra évaluer l'intérêt européen de la loi demandée et procéder aux examens prévus pour toutes ses initiatives (consultation des parties concernées, analyse de l'impact économique, social et environnemental, respect du principe de subsidiarité et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union). Par exemple, si un million de citoyens devaient demander une réduction du congé de maternité fixé par une loi européenne ou une augmentation du temps de travail hebdomadaire de 48 heures, sauf dérogations, actuellement en vigueur dans l'Union européenne, la Commission pourrait estimer à juste titre que de telles requêtes ne seraient pas conformes à l'intérêt européen. Toutefois, l'analyse de la pratique suivie par la Commission dans l'évaluation des requêtes législatives provenant des États membres, du Conseil, du Parlement européen, des partenaires sociaux et autres groupes de pression fait apparaître que la Commission donne une réponse positive à environ 95% des demandes reçues, car ses refus de présenter des propositions de loi n'ont pas dépassé les dix cas dans l'histoire de l'intégration européenne (1). Par conséquent, les cas dans lesquels la Commission refuserait de donner suite aux requêtes juridiquement admissibles des citoyens européens devraient être extrêmement réduits. Il ne faut pas oublier, par ailleurs, que le

règlement d'application prévoit l'organisation d'une audition publique dans les locaux du Parlement européen pourrait voter une résolution demandant à la Commission la présentation de la même proposition de loi réclamée par les citoyens. Dans ce cas, la Commission devrait motiver expressément dans un délai de trois mois son éventuel refus de donner une réponse positive à la double requête des citoyens et du Parlement européen.

4. Les premières initiatives citoyennes.

A la date de Janvier 2013, la Commission européenne a reçu 24 demandes d'initiatives citoyennes en vue de leur enregistrement. La Commission a jugé éligibles et, par conséquent, enregistré 16 initiatives, alors qu'elle a jugé dépourvues de base juridique et donc inéligibles les autres 8 initiatives (voir ci-dessous des exemples d'initiatives acceptées ou refusées).

a) Initiatives acceptées.

La première initiative citoyenne enregistrée par la Commission le 9 Mai 2012 a été « Fraternity 2020 » qui vise à renforcer les programmes **d'échanges de jeunes** au sein de l'Union (tels que Erasmus ou les jeunes volontaires européens) moyennant l'utilisation de 10% des ressources du budget européen. D'autres initiatives significatives concernent la reconnaissance de **l'eau** en tant que **bien commun** dont tout le monde doit pouvoir disposer (ce qui implique l'accès universel et une dérogation aux règles du marché intérieur), la sauvegarde du **pluralisme** des **médias** (ce qui implique des règles européennes harmonisées en matière de propriété et de transparence des moyens de communication ainsi que d'indépendance des organes de contrôle) et l'extension des **droits de vote** des citoyens européens dans leur pays de résidence (dans les mêmes conditions que les nationaux). Quatre initiatives concernent le domaine **environnemental** et une la suppression des tarifs spéciaux pour les communications internationales via GSM (**roaming fees**). Il y a lieu de noter que la Commission, après avoir refusé une première initiative visant à introduire un **revenu minimum** européen par défaut de base juridique (l'art. 153 TFUE ne permettant pas une harmonisation au niveau de l'Union), a accepté une deuxième initiative en la matière visant à encourager la coopération entre les États membres en vue d'utiliser le revenu minimum en tant que moyen pour améliorer les systèmes de sécurité sociale (sur la base de l'art. 156 TFUE). Enfin, il y a lieu de citer une initiative visant à améliorer l'utilisation des ICE à l'avenir moyennant la mise en place d'une **plateforme informatique** pour enregistrer les initiatives et collecter les signatures.

b) Initiatives refusées.

Comme indiqué ci-dessus, la Commission a jugé non-éligibles huit initiatives citoyennes à défaut de

base juridique dans le Traité ou en raison de la référence à des bases juridiques qui ne permettent pas l'adoption de l'acte juridique demandé. Deux initiatives récusées concernent le droit à **l'autodétermination** et la reconnaissance de la souveraineté des citoyens en cas de **sécession** au sein d'un État membre de l'Union. Une troisième a concerné la fermeture des centrales **nucléaires**, jugée non-éligible car contraire aux dispositions du Traité Euratom. La quatrième ICE récusée visait l'abolition de la **corrida** et de l'usage de méthodes cruels sur les animaux. D'autres initiatives jugées dépourvues de base juridique dans le Traité ont concerné la création d'une **Banque publique** européenne ayant des finalités sociales ainsi que la traduction de **l'hymne** européen dans la langue espéranto. Comme déjà indiqué ci-dessus, la Commission avait récusé la première ICE sur le **revenu minimum** qui a été cependant jugée recevable dans une version modifiée que le Comité promoteur a présentée successivement.

Il y a lieu de noter que, après de premières hésitations, la Commission a décidé de publier sur un site informatique la liste des initiatives récusées ainsi que les motivations de sa décision. Cette publicité permet non seulement au Comité promoteur de saisir, le cas échéant, la Cour de Justice ou le médiateur européen contre la décision de la Commission, mais aussi à d'autres promoteurs d'initiatives citoyennes de connaître les critères utilisés par la Commission et d'éviter ainsi la présentation d'autres initiatives qui seraient jugées à leur tour non-éligibles.

c) contraintes opérationnelles.

Les organisateurs d'initiatives citoyennes ont rencontré initialement des difficultés techniques pour utiliser le software mis au point par la Commission en vue de faciliter la création de leur propre système informatique ainsi que pour obtenir la certification de leur système informatique par l'autorité compétente d'un État membre (comme prévu expressément par le règlement d'application de l'initiative citoyenne : voir ci-dessus). Par ailleurs, la création d'un système informatique a exigé le recours à certaines ressources financières. En vue de faciliter l'utilisation par les Comités promoteurs de ce nouvel outil de démocratie participative, la Commission s'est départie de sa traditionnelle neutralité et a décidé de mettre à la disposition des organisateurs une série de facilités pratiques. Celles-ci ont consisté dans l'hébergement sur une plateforme dans la base de données de la Commission des systèmes de collecte en ligne des signatures, dans la préparation par la Commission de tous les documents nécessaires pour obtenir la certification du système de collecte par l'autorité luxembourgeoise (les serveurs de la Commission étant installés au Luxembourg), dans l'aide fournie aux organisateurs pour toute question relative à la certification et la notification des signatures aux autorités nationales, dans l'assistance personnalisée fournie aux organisateurs, etc..

En conséquence, les organisateurs peuvent utiliser le software de la Commission pour construire leur propre système de collecte en ligne des signatures et héberger leur système sur les serveurs de la Commission. A cette fin, ils doivent signer un « hosting agreement » avec les services de la Commission indiquant notamment les mesures de sécurité à mettre en œuvre en vue de la certification du système par les autorités luxembourgeoises. Dès l'obtention de la certification, les organisateurs peuvent commencer la collecte en ligne des signatures.

Enfin, compte tenu des difficultés techniques intervenues initialement, la Commission a décidé de reporter au 1er Novembre 2013 la date limite pour la collecte d'un million de signatures relatives aux initiatives citoyennes déjà enregistrées.

Malgré les facilités pratiques offertes par la Commission, il n'est pas certain que toutes les initiatives citoyennes jugées éligibles recueilleront dans les douze mois le million de signatures requises. D'une part, les grandes organisations européennes (syndicats, consommateurs, employeurs, environnementalistes, etc...) hésitent à s'engager directement dans la collecte des signatures, d'autre part, les Comités promoteurs ne disposent pas toujours des ressources minimales pour créer leur propre site informatique et, surtout, pour produire le matériel d'information (vidéos, dépliants) dans plusieurs langues, indispensable pour promouvoir la connaissance de leur initiative et la collecte des signatures dans au moins sept États membres.

5. Conclusions.

L'initiative législative des citoyens introduite par le Traité de Lisbonne ne saurait être assimilée au droit de pétition dont disposent les citoyens européens à l'égard du Parlement européen en vue de résoudre des cas individuels de mauvaise administration ou de violation des droits des particuliers. Elle ne saurait être non plus mise sur le même plan du droit dont disposent les citoyens dans douze États membres de soumettre directement une proposition de loi à l'attention de leur Parlement national. Toutefois, l'initiative citoyenne européenne pourrait avoir, en pratique, une efficacité semblable dans la mesure où la Commission européenne donnera suite, comme souligné précédemment, à la très grande majorité des requêtes législatives des citoyens et où le législateur européen adoptera les propositions de la Commission, ainsi qu'il le fait normalement pour environ 90% des propositions présentées par celle-ci.

Par ailleurs, le contenu du règlement d'application adopté par le législateur européen devrait faciliter le recours à ce nouvel instrument de démocratie participative de la part des citoyens européens. En effet, le règlement d'application devrait permettre de stimuler le débat transnational et de promouvoir un nouvel espace public européen grâce aux nouvelles dispositions introduites par le Parlement européen : l'introduction d'un Comité promoteur composé de sept citoyens ressortissants de sept différents États membres, l'utilisation d'un site informatique mis à disposition

par la Commission ainsi que l'organisation d'une audition publique permettant aux promoteurs de l'initiative d'en débattre ouvertement avec les représentants des Institutions européennes. En outre, les facilités pratiques offertes par la Commission aux organisateurs devraient aussi faciliter la collecte des signatures en ligne. L'on verra en Novembre 2013 si l'ensemble des mesures mises en place pour faciliter la tâche des organisateurs auront donné les résultats souhaités. Dans la mesure où la plupart des initiatives citoyennes auront recueilli le million des signatures et la Commission donnera une suite favorable à la très grande majorité de celles-ci, le nouvel instrument de l'ICE pourrait effectivement contribuer à réduire la désaffection des citoyens européens à l'égard du projet européen, à rendre les mêmes citoyens davantage conscients du fonctionnement concret de l'Union européenne et, dans ce cas, à accroître la légitimité démocratique de l'Union elle-même.

PAOLO PONZANO (*Senior Fellow* auprès de l'Institut Universitaire Européen).
(Janvier 2013)

Note à pied de page :

(1) Les cas plus connus de refus législatifs de la part de la Commission européenne sont les suivants: une proposition de maintien des « tax free shops » dans le commerce intracommunautaire; une directive concernant la liberté d'information et les mass-media ; une proposition relative à la réglementation des services publics dans l'Union européenne; une proposition relative à la sécurité des hôtels contre les incendies; un programme de nutrition au niveau européen; une réglementation européenne relative aux chiens de combat.