

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.11.2009
COM(2009) 622 final

LIVRE VERT

sur une initiative citoyenne européenne

LIVRE VERT

sur une initiative citoyenne européenne

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|-----|--|----|
| I. | Introduction | 3 |
| II. | Questions soumises à la consultation | 4 |
| 1. | Nombre minimum d'États membres dont les citoyens doivent provenir | 4 |
| 2. | Nombre minimum de signatures par État membre | 5 |
| 3. | Admissibilité d'un soutien à une initiative citoyenne – âge minimum | 6 |
| 4. | Forme et libellé d'une initiative citoyenne | 7 |
| 5. | Exigences concernant la collecte, la vérification et l'authentification des signatures.. | 8 |
| 6. | Délai pour la collecte des signatures | 10 |
| 7. | Enregistrement des initiatives proposées | 11 |
| 8. | Exigences appliquées aux organisateurs – Transparence et financement | 12 |
| 9. | Examen des initiatives citoyennes par la Commission | 13 |
| 10. | Initiatives sur le même thème | 14 |
| III | Comment répondre | 14 |

I. INTRODUCTION

Le traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007, modifie le traité sur l'Union européenne ainsi que le traité instituant la Communauté européenne et cherche en particulier à renforcer le tissu démocratique de l'Union européenne. Une de ses innovations majeures est l'introduction de l'initiative citoyenne européenne. Le traité de Lisbonne prévoit en effet que les «citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités»¹.

Il prévoit aussi que les procédures et conditions requises pour la présentation d'une initiative citoyenne, y compris le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir, seront arrêtées par le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlement, sur proposition de la Commission européenne.

La Commission européenne se réjouit de l'introduction de l'initiative citoyenne, qui permettra aux citoyens de l'Union européenne de mieux faire entendre leur voix en leur donnant le droit de s'adresser directement à la Commission pour lui demander de formuler de nouvelles propositions d'action. Elle conférera une nouvelle dimension à la démocratie européenne, complétera l'ensemble des droits liés à la citoyenneté de l'Union et alimentera le débat public autour de la politique européenne, contribuant ainsi à créer un véritable espace public européen. Sa mise en œuvre renforcera la participation des citoyens et de la société civile organisée à l'élaboration des politiques communautaires.

La Commission est d'avis que les citoyens européens devraient bénéficier de ce nouveau droit dès que possible après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Elle ambitionne donc de faire en sorte que le règlement sur l'initiative citoyenne européenne puisse être adopté avant la fin de la première année suivant l'entrée en vigueur du traité et elle est convaincue que le Parlement européen et le Conseil partageront cet objectif. Compte tenu de l'importance de la future proposition pour les citoyens, la société civile organisée, les acteurs concernés et les autorités publiques des États membres, les citoyens et toutes les parties intéressées doivent aussi avoir la possibilité de présenter leurs observations sur les modalités de mise en œuvre de cette initiative.

Le présent livre vert vise donc à consulter toutes les parties intéressées sur les principaux points autour desquels s'articulera le futur règlement. La Commission espère que cette consultation permettra de recueillir un grand nombre de réponses.

L'expérience des citoyens, des acteurs concernés et des autorités publiques au sujet d'initiatives similaires qui existent déjà dans les États membres serait particulièrement intéressante dans le cadre de cette consultation.

¹ Article 11, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne.

La Commission salue également la résolution du Parlement européen sur l'initiative citoyenne, adoptée en mai 2009², qui constitue une contribution précieuse à ce débat.

II. QUESTIONS SOUMISES A LA CONSULTATION

Si le principe lui-même et les principaux éléments de l'initiative citoyenne sont consacrés par le nouveau traité, la procédure et les modalités d'utilisation de ce nouvel instrument institutionnel posent des problèmes d'ordre juridique, administratif et pratique. Ces problèmes sont exposés ci-dessous, accompagnés d'un certain nombre de questions auxquelles les citoyens et les acteurs concernés sont invités à répondre.

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

Le traité dispose que les signataires d'une initiative citoyenne doivent provenir «d'un nombre significatif d'États membres» et prévoit que le règlement arrêtera «le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir».

Plusieurs éléments doivent être pris en considération en vue de déterminer quel pourrait être le seuil approprié:

Premièrement, exiger que les signataires proviennent «d'un nombre significatif d'États membres» vise à garantir que l'initiative est suffisamment représentative d'un intérêt commun à l'échelle de l'Union. Si un seuil élevé garantit à coup sûr une représentativité suffisante de l'initiative, il alourdit en revanche la procédure. A contrario, un seuil peu élevé améliorerait l'accessibilité de l'initiative, mais au détriment de sa représentativité. Il convient donc de trouver le bon équilibre entre ces deux éléments.

Deuxièmement, le seuil devrait être déterminé sur la base de critères objectifs, notamment à la lumière d'autres dispositions du traité, afin d'éviter les conflits d'interprétation.

Une première option pourrait être d'exiger que ce seuil soit fixé à la majorité des États membres. Dans l'Union à 27, la majorité serait actuellement de 14 États membres. Le traité n'exclurait pas une telle approche. Néanmoins, l'utilisation de la formule «nombre significatif» laisse à penser que le seuil visé n'était pas la majorité. Par ailleurs, la majorité semblerait exagérément élevée.

Une autre option, la plus basse, consisterait à fixer le seuil à un quart des États membres, soit, à l'heure actuelle, sept États membres. C'est le seuil que le Parlement européen a proposé dans sa résolution sur l'initiative citoyenne, par analogie avec l'article 76 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que les actes relatifs à la coopération judiciaire en matière pénale ou à la coopération policière peuvent être adoptés sur initiative d'un quart des États membres. La Commission européenne ne considère pas que ce précédent constitue une analogie judicieuse aux fins de l'initiative citoyenne, car il vise un domaine très

² Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 invitant la Commission à soumettre une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la mise en œuvre de l'initiative citoyenne [P6_TA(2009)0389].

précis et sa logique diffère de celle de l'initiative citoyenne. De plus, la Commission estime qu'un quart des États membres serait un seuil trop faible pour garantir que l'intérêt de l'Union soit adéquatement reflété.

Une troisième option consisterait à fixer le seuil à un tiers des États membres, soit, à l'heure actuelle, neuf États membres. Ce niveau serait équivalent à celui retenu par un certain nombre de dispositions du traité de nature plus générale. Ce seuil est utilisé dans les dispositions relatives à la «coopération renforcée», qui prévoient qu'«au moins neuf États membres» doivent participer³. Un tiers constitue aussi le seuil fixé pour le nombre de parlements nationaux requis pour déclencher la procédure de subsidiarité visée à l'article 7, paragraphe 2, du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité joint aux traités.

Le seuil d'un tiers est aussi important dans certains systèmes nationaux. La Constitution fédérale autrichienne indique qu'une initiative citoyenne doit recueillir le soutien de 100 000 électeurs ou d'1/6^e des électeurs dans au moins 3 Länder (soit un tiers des 9 Länder que compte l'Autriche). Hors de l'UE, en Suisse, le nombre minimal de cantons requis pour déclencher un référendum facultatif est lui aussi proche d'un tiers.

La Commission estime qu'un seuil fixé à un tiers ménagerait un bon équilibre entre la nécessité de garantir une représentativité suffisante, d'une part, et la nécessité de faciliter le recours à l'instrument, d'autre part.

Questions:

Considérez-vous qu'un tiers du nombre total des États membres constituerait le «nombre significatif d'États membres» requis par le traité?

Dans la négative, quel seuil jugeriez-vous approprié, et pourquoi?

2. Nombre minimum de signatures par État membre

Compte tenu du fait que le traité exige qu'une initiative citoyenne soit appuyée par au moins un million de citoyens provenant d'un nombre significatif d'États membres, la Commission considère qu'il y a lieu de définir le nombre minimum de citoyens qui doivent soutenir l'initiative dans chacun des États membres concernés. La référence à «un nombre significatif d'États membres» a été introduite pour garantir la réelle dimension européenne d'une initiative citoyenne. Cette exigence implique à son tour qu'un nombre minimum de citoyens participants est requis dans les États membres formant le nombre minimum pour garantir que l'initiative est soutenue par une partie raisonnable de l'opinion publique. Il serait contraire à l'esprit du traité qu'une initiative puisse être présentée par un grand groupe de citoyens provenant d'un seul État membre et par un nombre purement symbolique de citoyens issus d'autres États membres.

³ Article 20 du traité sur l'Union européenne.

Cette exigence d'un nombre minimum de citoyens participants par État membre ne s'appliquerait bien évidemment qu'aux États membres formant le nombre minimum requis dont les citoyens présentant une initiative doivent provenir.

Pour arrêter le nombre minimum de citoyens participants par État membre, une solution pourrait être de fixer un nombre identique pour tous les États membres. Cette solution aurait le mérite d'être claire et simple. Toutefois, compte tenu des écarts de population considérables entre les États membres (410 000 citoyens à Malte, 82 millions en Allemagne), un nombre identique pénaliserait les citoyens provenant de petits États membres.

Une autre solution, plus équitable, pourrait être de fixer le seuil à une proportion de la population de chaque État membre. Pour ce faire, une analogie pourrait être faite avec la proportion de citoyens de l'Union requise pour présenter une initiative citoyenne. La population de l'Union s'établit actuellement à un peu moins de 500 millions de citoyens. Ainsi, un million sur 500 millions correspond à 0,2 % de la population de l'Union. 0,2 % de la population de chacun des États membres dans lesquels des signatures sont collectées pourrait donc constituer le nombre minimum de citoyens participants requis pour les États membres concernés⁴. Cela représenterait actuellement environ 160 000 citoyens pour un pays comme l'Allemagne, ou 20 000 pour un pays comme la Belgique.

Il est intéressant de noter que la proportion de citoyens soutenant une initiative requise dans la plupart des États membres dans lesquels un tel instrument existe est nettement supérieure à 0,2 %. C'est le cas par exemple en Autriche et en Espagne (environ 1,2 % de leur population), en Lituanie (pratiquement 1,5 %) et en Lettonie (10 % de la population). La Hongrie, la Pologne, le Portugal et la Slovénie appliquent eux aussi des seuils supérieurs à 0,2 % de leur population.

Questions:

Considérez-vous que 0,2 % de la population totale d'un État membre constitue un seuil approprié?

Dans la négative, avez-vous d'autres propositions à faire à cet égard en vue de garantir qu'une initiative citoyenne soit véritablement représentative d'un intérêt commun à l'échelle de l'Union?

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

La disposition du traité s'applique à tous les citoyens de l'Union. Il semble toutefois raisonnable de fixer un âge minimum pour soutenir une initiative citoyenne. C'est le cas dans tous les États membres dans lesquels de telles initiatives existent.

Deux options se présentent:

La première serait d'exiger que, pour être autorisé à soutenir une initiative citoyenne européenne, un citoyen soit en âge de voter aux élections européennes dans son État membre

⁴ Option préconisée par le Parlement européen dans sa résolution sur l'initiative citoyenne.

de résidence⁵. C'est la pratique générale dans les États membres: pour soutenir une initiative citoyenne, un citoyen doit être autorisé à voter. Dans tous les États membres, l'âge de la majorité électorale est fixé à 18 ans, à l'exception de l'Autriche, où il est fixé à 16 ans.

En conséquence, les citoyens autrichiens jouiraient certes à un plus jeune âge du droit de soutenir une initiative citoyenne, mais cette approche serait conforme à la pratique existante pour élire les membres du Parlement européen.

La seconde option consisterait à fixer un âge minimum pour soutenir une initiative citoyenne dans le règlement lui-même, à 16 ou à 18 ans. Choisir 18 ans équivaldrait à s'aligner sur l'âge de la majorité électorale en vigueur dans tous les États membres, sauf un. Toutefois, cela exclurait les citoyens déjà en âge de voter en Autriche. Choisir 16 ans ferait naître une charge administrative considérable, dès lors qu'on ne pourrait s'appuyer sur les systèmes existants pour le recensement des électeurs.

Questions:

L'âge minimum requis pour soutenir une initiative citoyenne européenne devrait-il être lié à celui requis dans chaque État membre pour participer à l'élection du Parlement européen?

Dans la négative, quelle autre solution jugeriez-vous adéquate, et pour quelle raison?

4. Forme et libellé d'une initiative citoyenne

Le texte du traité ne précise pas la forme qu'une initiative citoyenne devrait revêtir. Il se borne à indiquer qu'elle devrait inviter «la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles [l]es citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités»⁶.

Il semble néanmoins nécessaire de fixer certaines exigences concernant la forme qu'une initiative devrait revêtir, en particulier pour garantir que les citoyens et la Commission puissent identifier clairement son objet et ses objectifs.

Une solution consisterait à exiger d'une initiative citoyenne qu'elle revête la forme d'un projet d'acte législatif comportant des dispositions juridiques clairement reconnaissables. Des projets de loi sont ainsi exigés dans certains États membres (Autriche, Italie, Pologne et Espagne). Toutefois, cette exigence paraît inutilement restrictive et lourde. De plus, rien dans le traité n'indique que la forme requise pour une initiative est un projet d'instrument juridique.

Toutefois, un texte nébuleux ou insuffisamment précis pourrait être trompeur pour les signataires et compliquer la tâche de la Commission au moment de formuler une réponse précise et motivée. Une autre solution pourrait donc être d'exiger d'une initiative citoyenne qu'elle indique clairement l'objet et les objectifs de la proposition que la Commission est

⁵ Option proposée par le Parlement européen dans sa résolution sur l'initiative citoyenne.

⁶ Article 11, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne.

invitée à soumettre. Une telle option n'exclurait pas la possibilité pour les citoyens d'y annexer un projet d'acte juridique, par souci de clarté.

Questions:

Serait-il suffisant et adéquat d'exiger d'une initiative citoyenne qu'elle indique clairement l'objet et les objectifs de la proposition que la Commission est invitée à soumettre?

Quelles autres exigences, le cas échéant, devraient être arrêtées concernant la forme et le libellé d'une initiative citoyenne?

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

Afin de garantir la légitimité et la crédibilité d'une initiative citoyenne, des dispositions devront être prises pour assurer une vérification et une authentification adéquates des signatures, dans le respect des législations nationales, européennes et internationales relatives aux droits fondamentaux, aux droits de l'homme et à la protection des données à caractère personnel. En l'absence d'organisme de niveau communautaire qui dispose des compétences ou des informations nécessaires pour vérifier la validité des signatures et le droit d'un citoyen de l'Union donné à soutenir une initiative citoyenne, cette tâche devra être assumée par les autorités nationales des États membres⁷. Celles-ci seraient donc chargées de vérifier et de certifier les résultats de l'exercice de collecte de signatures dans leur pays.

Toutefois, un certain nombre de considérations doivent être prises en compte concernant la manière dont la vérification devrait être effectuée dans les États membres et l'opportunité de fixer des exigences communes au niveau de l'UE.

Tous les États membres disposent de procédures et de mécanismes pour vérifier l'admissibilité des électeurs et un grand nombre d'entre eux se sont déjà dotés de procédures de vérification et d'authentification dans le cadre d'initiatives citoyennes nationales. Ces procédures varient toutefois considérablement d'un État membre à un autre: dans certains États membres, les procédures de collecte des signatures sont soumises à des conditions relativement strictes, par exemple l'obligation que la collecte des signatures ne se fasse que dans des lieux officiellement désignés à cet effet, qu'un fonctionnaire ou un notaire soit présent pour authentifier toutes les signatures au moment de leur collecte ou qu'un certificat d'inscription sur les listes électorales soit délivré à chaque signataire. Dans d'autres États membres en revanche, les systèmes en place sont moins contraignants et n'imposent aucune condition particulière à la collecte de signatures; ils exigent en général une vérification a posteriori des signatures collectées par les autorités, pour en contrôler tant la validité que le nombre.

Il semble clair que l'objectif final des dispositions communautaires à cet égard devrait être de veiller à ce que les États membres puissent garantir une vérification adéquate de la validité des signatures collectées sur leur territoire dans le cadre d'une initiative citoyenne européenne,

⁷ Ce que le Parlement européen reconnaît lui aussi dans sa résolution sur l'initiative citoyenne.

sans imposer de conditions indûment restrictives pour les citoyens ni entraîner de charges administratives inutiles.

Une solution pourrait être d'exiger que les États membres prennent des mesures adéquates à cet effet, tout en leur laissant décider du niveau de réglementation de ces procédures, notamment de la possibilité de faire usage des dispositions déjà en place pour les initiatives citoyennes nationales. Cette option présenterait l'avantage d'offrir une marge de manœuvre considérable aux États membres dans la manière dont ils pourraient appliquer cette disposition. Elle faciliterait aussi grandement la mise en œuvre dans les États membres dans lesquels des procédures sont déjà en place pour les initiatives citoyennes. En revanche, cela pourrait aboutir à ce qu'une même initiative soit soumise à des procédures considérablement différentes d'un État membre à un autre, avec pour corollaire que la collecte de signatures pourrait être plus facile dans certains États membres que dans d'autres. Cette option pourrait donc avoir pour conséquence non désirée que la voix des citoyens de certains États membres serait plus facile à entendre que celles des citoyens d'autres États membres.

À l'inverse, une autre solution pourrait être de prévoir l'harmonisation totale des exigences de procédure au niveau de l'UE. Concrètement, toutes les exigences de procédure applicables seraient arrêtées dans le règlement de l'UE et les États membres ne pourraient, ni y déroger, ni imposer des exigences nationales supplémentaires. Cette option aurait pour avantage d'assurer une égalité parfaite dans toute l'UE en ce qui concerne les procédures à suivre pour mener à bien une initiative citoyenne. Néanmoins, elle représenterait une charge administrative et réglementaire supplémentaire considérable pour les États membres qui disposent déjà de procédures dans ce domaine. De plus, les procédures et systèmes nationaux comportent des spécificités qu'il est peu probable qu'un règlement communautaire puisse prendre pleinement en compte.

De ce fait, une solution plus rationnelle pourrait consister à arrêter un certain nombre de dispositions élémentaires au niveau communautaire, notamment, d'une part, certaines exigences minimales concernant la vérification et l'authentification des signatures et, d'autre part, l'obligation pour les États membres de faciliter le processus de collecte et d'éliminer les exigences indûment restrictives.

Selon cette approche, les États membres ne pourraient adopter de mesures supplémentaires que dans le cadre des exigences fixées au niveau communautaire. Cette option présenterait le double avantage de ménager une certaine marge de manœuvre aux États membres et d'assurer une certaine homogénéité des procédures appliquées dans toute l'UE.

Une telle approche pourrait préserver la dimension européenne de l'initiative citoyenne, en facilitant la collecte simultanée des signatures dans plusieurs États membres. Pour ce faire, il conviendrait d'envisager le recours à des outils en ligne certifiés et protégés.

Quelle que soit l'approche retenue, elle devrait aussi permettre aux citoyens de l'UE résidant hors de leur pays d'origine de soutenir une initiative citoyenne. Les États membres peuvent s'appuyer sur leur expérience en matière de gestion du droit de vote accordé à ces citoyens pour participer à l'élection du Parlement européen.

Un certain nombre d'éléments importants doivent être pris en considération concernant la mesure dans laquelle il convient de réglementer la collecte des signatures et la nature des exigences qui seront appliquées à leur vérification et à leur authentification, notamment:

- s'il y a lieu d'imposer des conditions concernant l'endroit où les signatures peuvent être collectées et la manière dont elles peuvent l'être: par la circulation de listes à remplir et à signer, par voie postale, en des endroits officiellement désignés pour ce faire, etc.;
- les exigences particulières en matière de vérification et d'authentification des signatures et les éléments de sécurité qui seraient nécessaires en cas de collecte de signatures en ligne;
- si le soutien à une initiative manifesté par un citoyen doit être vérifié dans l'État membre dont il est ressortissant ou dans son État membre de résidence;
- les mesures de protection des données à caractère personnel qui devraient être prises pour la collecte et le traitement des données.

Questions:

Pensez-vous qu'il devrait exister, à l'échelle de l'UE, un ensemble commun d'exigences procédurales applicables à la collecte, à la vérification et à l'authentification des signatures par les autorités des États membres?

Dans quelle mesure les États membres devraient-ils être autorisés à prévoir des dispositions spécifiques au niveau national?

Des procédures particulières sont-elles nécessaires pour garantir que les citoyens de l'UE puissent soutenir une initiative citoyenne quel que soit leur pays de résidence?

Les citoyens devraient-ils pouvoir soutenir une initiative citoyenne par voie électronique? Dans l'affirmative, quelles mesures de sécurité et d'authentification devraient être prévues?

6. Délai pour la collecte des signatures

Le traité ne prévoit pas de délai pour la collecte des signatures. Toutefois, dans les pays européens où existent déjà des initiatives citoyennes, un délai est généralement fixé pour la collecte des signatures. Celui-ci est variable et peut aller de quelques jours (trente en Lettonie, soixante en Slovaquie) à plusieurs mois (six en Espagne, dix-huit en Suisse).

Par ailleurs, plusieurs raisons justifieraient l'introduction d'un délai dans le cadre de l'initiative citoyenne européenne: ces initiatives sont souvent liées à des questions très spécifiques et peuvent porter sur un problème qui, en l'absence de délai ou si celui-ci est trop long, devient sans objet; le contexte dans lequel les citoyens manifestent leur soutien peut changer si le délai est trop long (par exemple, si la législation européenne sur le sujet est modifiée ou adoptée entre-temps).

Cependant, si un délai est imposé, il doit être raisonnable et suffisant pour permettre la tenue d'une campagne tenant compte de la complexité supplémentaire liée à sa dimension européenne. Cet objectif pourrait être atteint en prévoyant un délai d'un an, par exemple⁸.

Questions:

Un délai devrait-il être prévu pour la collecte des signatures?

Dans l'affirmative, estimez-vous qu'un délai d'un an serait suffisant?

7. Enregistrement des initiatives proposées

Outre la durée du délai, il conviendrait aussi de s'intéresser au moment à partir duquel ce délai commence à courir et au moment auquel il s'arrête. Dans la plupart des États membres, le délai commence généralement à courir à l'achèvement des formalités de publication ou d'enregistrement requises; toutefois, dans certains cas, le délai est déterminé par les dates des signatures.

La Commission estime que si un délai était imposé, il serait nécessaire d'exiger une certaine forme d'enregistrement de l'initiative proposée avant que la collecte des signatures ne débute. Cet enregistrement pourrait être effectué par les organisateurs de l'initiative sur un site Internet spécifiquement prévu à cet effet par la Commission. Les organisateurs devraient télécharger toutes les informations utiles sur l'initiative proposée (titre, objet, objectifs visés, contexte, etc.) sur ce site Internet, ce qui les rendrait alors publiques. Le système délivrerait alors à l'organisateur une confirmation d'enregistrement, incluant la date et un numéro d'enregistrement, sur la base de laquelle la campagne de collecte des signatures pourrait être lancée.

Cet enregistrement servirait donc à lancer le compte à rebours, mais assurerait aussi la transparence sur les initiatives citoyennes proposées faisant l'objet de campagnes en cours.

Toutefois, la Commission ne pense pas qu'un tel processus d'enregistrement devrait impliquer une décision de la Commission sur la recevabilité de l'initiative proposée. En effet, elle ne considère pas qu'il serait approprié pour elle de vérifier la recevabilité formelle des initiatives proposées avant même que les signatures aient commencé à être récoltées⁹. Une telle approche pourrait prêter à confusion, en donnant l'impression que la Commission a donné une certaine forme de feu vert aux initiatives proposées sur la base de critères autres que purement procéduraux. Cela nécessiterait des vérifications qui retarderaient le moment à partir duquel les signatures pourraient commencer à être collectées. De plus, la recevabilité et le fond d'une initiative ne peuvent être examinés isolément et, de ce fait, il ne serait pas approprié d'entreprendre cet examen au stade précoce de l'enregistrement.

⁸ Délai suggéré par le Parlement européen dans sa résolution sur l'initiative citoyenne.

⁹ Dans sa résolution, le Parlement européen était plutôt favorable à une vérification ex ante de la recevabilité.

La Commission reconnaît qu'il peut y avoir une certaine réticence à lancer une initiative à l'échelle de l'UE susceptible d'être finalement rejetée pour cause de non-recevabilité. Toutefois, il convient de noter que le critère de recevabilité (la proposition sur laquelle la Commission est invitée à agir doit relever de ses attributions) est suffisamment clair et connu au niveau de l'UE. En tout état de cause, on peut néanmoins attendre des organisateurs qu'ils aient pleinement évalué si l'initiative relevait bien des attributions de la Commission avant de la lancer.

Questions:

Pensez-vous qu'un système obligatoire d'enregistrement des initiatives proposées soit nécessaire?

Dans l'affirmative, accepteriez-vous que cet enregistrement puisse être effectué via un site Internet spécifique mis à disposition par la Commission européenne?

8. Exigences appliquées aux organisateurs – Transparence et financement

Dans la plupart des cas, le lancement et l'organisation d'une campagne en vue de présenter une initiative citoyenne européenne nécessitera un soutien de la part d'organisations et/ou un financement.

Par souci de transparence et de contrôle démocratique, la Commission estime que les organisateurs d'une initiative citoyenne devraient être tenus de fournir certaines informations élémentaires, notamment sur les organisations qui soutiennent l'initiative et sur la manière dont celle-ci est ou sera financée, et ce, dans l'intérêt des citoyens qui envisagent de la soutenir. Ce serait également conforme à l'Initiative européenne en matière de transparence de la Commission¹⁰.

Si un enregistrement est prévu, ces informations pourraient figurer dans le registre mis à disposition par la Commission. Le règlement pourrait aussi imposer que les organisateurs rendent publiques toutes les informations relatives au financement et aux aides reçues pendant la campagne.

En ce qui concerne le financement, il convient de noter que, sans préjudice d'autres formes de coopération et de soutien aux organisations de la société civile, il n'est pas prévu d'accorder de financement spécifique aux initiatives citoyennes, ce qui contribuera également à en préserver l'indépendance et la dimension citoyenne.

Il convient de noter qu'outre des exigences imposées aux organisateurs en matière de transparence, de nombreux systèmes nationaux comportent des dispositions définissant qui peut agir en tant qu'organisateur d'une initiative. Celles-ci exigent généralement qu'une initiative soit présentée par des citoyens ou des comités constitués d'un certain nombre de citoyens. La Commission considère qu'une telle exigence pourrait être trop contraignante au

¹⁰ Dans sa résolution, le Parlement européen considère que les organisateurs d'une initiative citoyenne doivent, dans un souci de transparence, rendre publiquement compte de son financement, en indiquant notamment les sources de financement.

niveau de l'UE et elle préférerait donc ne pas imposer de restriction quant à l'organisateur d'une initiative (autrement dit, les organisateurs peuvent être des citoyens individuels ou des organisations). Le cas des pétitions adressées au Parlement européen fournit une analogie utile dans ce contexte. En effet, le traité prévoit que tout citoyen de l'Union européenne ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit d'adresser une pétition au Parlement européen¹¹.

En outre, les organisateurs devraient respecter les obligations liées à la protection des données à caractère personnel conformément aux dispositions de droit interne transposant la réglementation communautaire sur la protection des données.

Questions:

Quelles exigences spécifiques devraient être imposées aux organisateurs d'une initiative afin de veiller à la transparence et au contrôle démocratique?

Convenez-vous que les organisateurs devraient fournir des informations sur l'appui et le financement qu'ils reçoivent dans le cadre d'une initiative?

9. Examen des initiatives citoyennes par la Commission

Lorsque les signatures en vue d'une initiative citoyenne ont été collectées en nombre suffisant et validées par les autorités compétentes des États membres, l'organisateur de cette initiative peut la présenter formellement à la Commission.

Le traité de Lisbonne ne fixe pas de délai pour le traitement par la Commission d'une initiative citoyenne après sa soumission en bonne et due forme. D'une part, cela pourrait refléter le fait qu'une initiative peut traiter de questions complexes et que la Commission aurait besoin de temps pour l'examiner correctement avant de décider de l'action qu'elle entend mener: dans certains cas, elle pourrait en effet être amenée à procéder à une analyse des avantages et des inconvénients d'une proposition d'action. Il convient de noter qu'aucun délai précis n'est prévu non plus pour l'examen des pétitions par le Parlement européen.

Toutefois, on peut aussi comprendre qu'il soit nécessaire de fixer un délai, conformément aux bonnes pratiques administratives, pour ne pas laisser planer une longue incertitude sur la réponse de la Commission. Dans ce cas, ce délai devrait être suffisant pour permettre à la Commission d'examiner soigneusement le contenu de l'initiative, tout en garantissant que les personnes qui soutiennent une initiative soient également informées dans un délai raisonnable de l'action que la Commission entend mener.

Les systèmes nationaux reposent sur des approches différentes en ce qui concerne les délais prévus pour l'examen des initiatives citoyennes. Certains prévoient des délais, compris entre quelques semaines et plusieurs mois, d'autres n'imposent pas de délai spécifique aux autorités.

On pourrait prévoir l'obligation pour la Commission d'examiner une initiative citoyenne dans un délai raisonnable n'excédant pas six mois. Une telle approche imposerait une limite tout en laissant à la Commission suffisamment de temps pour examiner les initiatives comme il se doit, en tenant compte de leur complexité éventuelle.

¹¹ Article 227 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Cette période d'examen débiterait à la date de présentation formelle de l'initiative à la Commission. Cette information pourrait figurer sur le site Internet spécifique visé au point 7.

Dans ce laps de temps, la Commission apprécierait tant la recevabilité d'une initiative (si elle relève des attributions de la Commission) que la nécessité d'y donner suite¹². Une fois l'examen de l'initiative achevé, la Commission exposerait ses conclusions relatives à l'action qu'elle envisage de mener dans une communication qui serait publiée et notifiée au Parlement européen et au Conseil. L'action envisagée dans la communication peut prévoir, s'il y a lieu, la nécessité de procéder à des études et des évaluations d'impact, compte tenu des propositions d'action possibles.

Question:

Un délai devrait-il être prévu pour l'examen par la Commission d'une initiative citoyenne?

10. Initiatives sur le même thème

En principe, on ne saurait exclure qu'un certain nombre d'initiatives soient présentées sur le même thème. Toutefois, si un système d'enregistrement est en place, la transparence requise pourrait éviter le risque de duplication.

Reste néanmoins le risque éventuel qu'une même demande soit présentée plusieurs fois d'affilée, ce qui alourdirait inutilement le système et, au fil du temps, pourrait entacher sa réputation d'instrument crédible d'expression démocratique. En conséquence, il conviendrait de réfléchir à la possibilité de prévoir certains éléments de dissuasion ou certains délais pour limiter la capacité de soumettre à nouveau une initiative (à titre d'exemple, une initiative citoyenne qui aurait échoué ne pourrait pas être présentée à nouveau avant l'expiration d'un certain délai).

Toutefois, il conviendrait de ne pas perdre de vue que si certaines initiatives portent sur le même thème et contiennent des éléments similaires, elles ne sont pas forcément identiques. De plus, les ressources opérationnelles et financières nécessaires pour lancer une initiative à l'échelle de l'UE sont susceptibles de constituer un frein à leur répétition et à leur duplication.

Questions:

Faut-il introduire des règles pour empêcher la présentation successive d'initiatives citoyennes sur le même thème?

Dans l'affirmative, serait-il utile de prévoir des éléments de dissuasion ou des délais?

¹² Le Parlement européen, dans sa résolution sur l'initiative citoyenne, a suggéré une approche en deux temps: la Commission disposerait tout d'abord de deux mois pour statuer sur la représentativité d'une initiative, puis elle aurait trois mois supplémentaires pour examiner l'initiative et prendre une décision sur le fond.

III COMMENT REpondre

Les contributions apportées dans le cadre de cette consultation sont à adresser à la Commission au plus tard le 31 janvier 2010, par courrier électronique à l'adresse «ECI-Consultation@ec.europa.eu» ou par voie postale à l'adresse suivante:

Commission européenne
Secrétariat général
Direction E - Amélioration de la réglementation et questions institutionnelles
Unité E.1 - Questions institutionnelles
B - 1049 Bruxelles

Les contributions reçues seront publiées sur Internet, sauf si leurs auteurs s'opposent à la publication de leurs données à caractère personnel au motif que cette publication porterait préjudice à leurs intérêts légitimes. Dans ce cas, la contribution pourra être publiée sous une forme anonyme.

Les organisations professionnelles réagissant au présent livre vert sont encouragées, si elles ne l'ont pas déjà fait, à s'inscrire au Registre des représentants d'intérêts de la Commission (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin/>). Ce registre a été mis en place dans le cadre de l'Initiative européenne en matière de transparence afin de fournir à la Commission et au grand public des informations sur les objectifs, le financement et les structures des représentants d'intérêts.

La Commission pourrait inviter les participants à la consultation à une audition sur le thème traité par le présent livre vert.