**N° 6325**

**Projet de loi**

**relative à la mise en application du Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l’initiative citoyenne \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Résumé**

1. La portée juridique de l’initiative citoyenne

L’article 11, paragraphe 4, du Traité sur l’Union européenne (ci-après « TUE ») ayant trait à l’initiative citoyenne est libellé comme suit : *« Des citoyens de l’Union, au nombre d’un million au moins, ressortissants d’un nombre significatif d’Etats membres, peuvent prendre l’initiative d’inviter la Commission européenne, 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. »*

Les procédures et conditions requises pour la présentation d’une telle initiative, y compris le nombre minimum d’Etats membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir, seront fixées par le Parlement européen et le Conseil par le biais d’un règlement, sur proposition de la Commission européenne conformément à l’article 24, premier alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (ci-après « TFUE »).

L’article 11 précité du TUE fait partie du titre II regroupant les dispositions relatives aux principes démocratiques. Il est utile de rappeler que l’article 10 qui figure sous le même titre énonce le principe que *« le fonctionnement de l’Union est fondé sur la démocratie représentative »* et que *« les citoyens sont directement représentés, au niveau de l’Union, au Parlement européen ».*

L’affirmation du principe de la démocratie représentative exclut le recours par l’Union européenne aux méthodes de démocratie directe du référendum, même si l’article 11 précité réserve une certaine ouverture à la notion d’initiative citoyenne.

Si la démocratie représentative constitue le principe de base de l’Union européenne, se pose alors la question de la place que le TUE entend réserver à la démocratie participative.

L’article 11 précité du TUE qui prévoit dans son paragraphe 4 le principe de l’initiative citoyenne, énonce dans ses paragraphes 1 à 3 quelques règles de conduite d’ordre général concernant les relations entre les institutions européennes et les citoyens ou cet ensemble, juridiquement indéfinissable, qu’on a convenu de qualifier de *« société civile »*.

Ces relations comprennent trois volets :

* la possibilité donnée par les institutions aux citoyens et aux associations représentatives, par les voies appropriées, de faire connaître et d’échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d’action de l’Union ;
* l’entretien d’un dialogue ouvert, transparent et régulier ;
* la réalisation par la Commission européenne de larges consultations des parties concernées en vue d’assurer la cohérence et la transparence des actions de l’Union.

Toutes ces mesures n’ont pas pour objet d’offrir aux citoyens une compétence ou un pouvoir direct pour initier des propositions législatives devant être prises en considération par les institutions de l’UE. Les dispositions de l’article 11 précité du TUE visent plutôt à favoriser et à entretenir le dialogue entre les citoyens et les institutions européennes.

Aux termes de l’article 289, paragraphe 1, du TFUE, les actes législatifs sont adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil sur proposition de la Commission conformément à la procédure définie à l’article 294 du TFUE.

L’initiative citoyenne ne constitue qu’une invitation adressée à la Commission européenne à soumettre, dans le cadre de ses attributions, une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles un acte juridique est nécessaire.

Dans son avis du 25 octobre 2011, le Conseil d'Etat relève à juste titre que *« la Commission européenne n’est pas obligée de réserver à l’initiative citoyenne les suites voulues par les organisateurs de cette initiative, par exemple lorsqu’il existe des motifs de légalité ou d’opportunité plaidant en sens contraire. Il reste que la publicité que connaîtra l’initiative citoyenne et l’appui moral, médiatique et politique dont elle bénéficiera, le cas échéant, placeront la Commission dans la défensive, lorsqu’elle décidera de ne pas engager dans la procédure législative l’initiative lui soumise ».*

1. La mise en application de l’initiative citoyenne

L’article 11 du TUE renvoie à l’article 24 du TFUE pour déterminer les procédures et conditions requises en vue de la présentation d’une initiative citoyenne. L’article 24 du TFUE donne compétence au Parlement européen et au Conseil pour arrêter ces procédures et conditions par voie d’un règlement conformément à la procédure législative ordinaire.

Le règlement (UE) n° 211/2011 joint en annexe du projet de loi a été pris en application des dispositions précitées.

Il convient de relever qu’à titre préparatoire au futur règlement sur l’initiative citoyenne, la Commission européenne avait élaboré un Livre Vert COM(2009) 622 final sur une initiative citoyenne européenne s’adressant à tous les acteurs concernés et aux autorités publiques des Etats membres avec la possibilité de présenter leurs observations sur les modalités de mise en œuvre de l’initiative citoyenne. Ce Livre Vert publié le 11 novembre 2009 visait à consulter toutes les parties sur les principaux points autour desquels devrait s’articuler le futur règlement. Il comportait une dizaine de questions.

Au niveau de la Chambre des Députés, ce document a fait l’objet d’un examen conjoint de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l’Immigration et de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Les réponses aux questions soulevées ont été adressées par le Président de la Chambre des Députés au secrétariat général de la Commission européenne par lettre du 18 janvier 2010.

Tout en étant d’application directe en vertu de l’article 288 du TFUE, les règlements de l’Union européenne peuvent comporter des matières obligeant les Etats membres en vertu de l’article 291 du TFUE à prendre des mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l’Union. Pour le règlement (UE) n° 211/2011 cette obligation se limite à la mise en application des articles 14 et 15.

L’article 14 prévoit l’obligation pour les Etats membres de prévoir des sanctions appropriées en cas d’infraction au règlement, notamment en cas de fausses déclarations faites par les organisateurs d’une initiative citoyenne ou en cas d’utilisation frauduleuse de données recueillies de la part des signataires.

L’article 15 a trait à la désignation des autorités compétentes au sein des Etats membres devant certifier la conformité du système de collecte en ligne mis en place pour recueillir les déclarations de soutien à une initiative citoyenne, ainsi que de l’autorité compétente pour coordonner le processus de vérification des déclarations de soutien et pour délivrer les certificats y prévus.