

Réponse de Trans Europe Experts (TEE) à la consultation publique sur l'initiative citoyenne européenne

Laure Clément-Wilz, *Professeure à l'Université de Limoges, membre de TEE*

Bénédicte Fauvarque-Cosson, *Professeure à l'Université Paris II, Présidente de TEE*

Stéphane de La Rosa, *Professeur à l'Université Paris Est Créteil, responsable du pôle droit public au sein de TEE*

TEE accueille positivement la consultation de la Commission relative à l'initiative citoyenne européenne (ci-après ICE). TEE partage l'objectif de la Commission de procéder à une révision du règlement de base relatif à l'ICE (règlement n° 211/2011), afin de rendre cet instrument plus accessible et d'en élargir les possibilités de recours au profit de l'ensemble des citoyens de l'Union.

Dans une situation caractérisée par une dégradation du rapport des citoyens à l'Union européenne, et par le sentiment persistant d'un éloignement entre ceux-ci et « l'Europe », **l'ICE apparaît comme un outil incontournable** pour permettre aux citoyens d'être à l'origine d'initiatives législatives et, par là-même, de rapprocher l'action de l'Union des besoins et des préoccupations des populations nationales et locales.

Parmi l'ensemble des questions et des difficultés soulevées dans la consultation, la TEE souhaite avancer des propositions en vue de la révision des conditions d'enregistrement de l'ICE. En effet, **l'enregistrement est une étape essentielle de l'ICE, qui fait figure d'examen de recevabilité et qui conditionne son examen par les institutions.**

L'enregistrement selon l'article 4§2 du Règlement n°211/2011

L'article 4§2 du règlement n° 211/2011 prévoit que la Commission enregistre la proposition d'initiative lorsqu'elle reçoit un ensemble d'informations décrites à l'annexe II du même règlement (lesquelles portent, notamment, sur l'intitulé et l'objet de la proposition, la composition du comité des citoyens porteur de l'initiative, les dispositions des traités que les organisateurs jugent pertinentes pour l'action proposée), à la condition que l'initiative ne soit pas « manifestation en dehors du cadre des attributions de la Commission en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités ».

L'enregistrement en pratique

Selon les chiffres avancés par le Parlement européen (fiche sur l'ICE publiée en juin 2017), sur l'ensemble des initiatives lancées depuis le 1er avril 2012, vingt se sont vu refuser l'enregistrement pour défaut de lien avec les attributions de la Commission et seules quatre initiatives ont été enregistrées. L'examen du critère lié à la nécessité d'associer la proposition à des compétences législatives de l'Union apparaît ainsi comme un verrou procédural substantiel.

Le fait que ce critère ne soit pas rempli dans la plupart des cas justifie qu'une réflexion soit menée sur son cadre d'appréciation.

TEE souhaite avancer deux propositions en vue de la révision des conditions d'enregistrement de l'ICE.

Proposition n°1 : Modification des conditions d'enregistrement

1-1) Le renforcement de la motivation

Ainsi que l'a justement souligné l'Avocat général Paolo Mengozzi dans des conclusions récentes, la Commission doit faire preuve « dans ses décisions de refus d'enregistrement, d'une grande pédagogie, étant entendu que tous les auteurs de telles propositions ne sont pas nécessairement des spécialistes aguerris de droit de l'Union » (Concl. présentées le 7 mars 2017, dans l'affaire sur pourvoi *Alexios Anagnostakis*, C-589/15 P, pt. 24).

Dans l'affaire *Minority SafePack* (Trib. UE, 7 février 2017, aff. T-646/13), le Tribunal a considéré que la Commission s'était contentée d'une motivation trop générale (absence de base juridique en général) et n'avait pas précisément justifiée son défaut de compétence, et ce alors même que les porteurs de l'initiative avaient identifié onze propositions législatives précises avec des bases juridiques spécifiques.

- Au regard de cette jurisprudence, et compte tenu de la finalité même de l'ICE, TEE considère que **l'exigence de motivation liée à un refus d'enregistrement pour défaut de base juridique doit être renforcé et adaptée.**
- Pour adapter la motivation, TEE estime que les organisateurs d'une ICE, qui ont mis en avant des articles du traité inadaptés à la proposition (par exemple des clauses générales du TFUE, ou les objectifs qui figurent à l'article 2 du TUE) doivent **pouvoir être en mesure reformuler leur proposition en avançant les bases juridiques pertinentes.**
- A défaut, la Commission devrait être dans l'obligation de **motiver sa décision en répondant à tous les arguments juridiques avancés par les organisateurs**, y compris ceux figurant en annexe, afin de répondre sur chaque base juridique.

1-2) Elargir la notion de « proposition d'acte juridique » au sens du règlement et du TFUE

Dans l'affaire *Elfer c. Commission* (Trib. UE, 10 mai 2017, T-754/14), le Tribunal a considéré que l'expression « proposition d'acte juridique » contenue dans le règlement n° 211/2011 ne couvre pas seulement des nouvelles propositions législatives, mais peut également s'étendre à une décision de retrait, en l'occurrence le retrait de l'autorisation d'ouvrir les négociations en vue de la conclusion d'un accord international tel que le TTIP. La proposition n'est dès lors pas cantonnée à une initiative législative.

- Compte tenu de cette jurisprudence, cohérence avec l'objectif de l'ICE qui vise à rapprocher le citoyen des institutions de l'Union, TEE recommande de remplacer le terme « proposition d'acte juridique » par « acte juridique », expression plus englobante, ou à défaut, de suivre la jurisprudence du Tribunal.

Proposition n°2 : Mise en place d'un comité des sages

2-1) Le droit à une bonne administration

TEE rappelle que le droit à une bonne administration, consacré à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux, impose à la Commission d'examiner les demandes d'enregistrement des ICE en veillant au respect de garanties procédurales, telles que la diligence, l'impartialité, la célérité et le caractère équitable de la procédure.

Au regard des impératifs qui résultent du principe d'impartialité, TEE estime que **la Commission, compte tenu de ses attributions dans le système institutionnel de l'Union, ne peut être l'organe qui enregistre l'ICE (et, à ce titre, apprécie ses conditions de recevabilité)**. Dans la mesure où la Commission dispose à titre exclusif de l'initiative législative, il y a là, potentiellement, une atteinte aux exigences de l'impartialité externe, en donnant l'impression que cette institution est, en même temps, juge et partie.

2-2) Le comité des sages

Dans le cadre d'un nouveau règlement, TEE considère qu'un organe indépendant de la Commission, qui pourrait être qualifié de comité des sages, devrait se voir confier la mission d'apprécier les conditions de l'enregistrement de l'ICE.

L'institution et les modalités de mise en place de ce comité pourront être prévues dans le nouveau règlement relatif à ICE, sans procéder à une révision des traités.

2-2-1) Composition du comité des sages

- Ce comité sera constitué de juristes confirmés. Par exemple : un juge de la Cour et un juge du Tribunal, un membre de la Commission (ou du service juridique de la Commission), un membre de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen et un membre du Comité économique et social.

2-2-2) Mission du comité des sages

- Ce comité aura, notamment, pour mission d'apprécier le critère du **rattachement de l'ICE aux bases juridiques** et de formuler des propositions pour faire correspondre une proposition aux dispositions pertinentes des traités.
- Pour rendre accessible l'ICE, il organisera des **échanges avec les porteurs des ICE** pour clarifier les bases juridiques envisageables et, en cas d'impossibilité de mobiliser un article du traité, pour expliquer les raisons d'un refus d'enregistrement.
- Suivant le modèle du comité des études d'impact, intégré à la Commission mais indépendant de celle-ci, il produira chaque année un **rapport annuel** qui présenterait les différentes propositions d'ICE qui lui ont été transmises et formulerait des propositions pour améliorer l'effectivité de cet instrument.

TEE considère que ces propositions permettraient de contribuer à une meilleure appropriation citoyenne de l'ICE.