

Béatrice PASTRE-BELDA, maître de conférences de droit public HDR, IDEDH, université de Montpellier

Initiative citoyenne européenne : la Commission décide d'enregistrer l'initiative « droit aux vaccins et aux traitements »

European citizens' initiative: Commission has decided to register "right to vaccines and treatments' initiative"

En quête constante d'une légitimité démocratique, les Communautés européennes et, aujourd'hui, l'Union européenne n'ont eu de cesse de renforcer les procédures et les mécanismes destinés à assurer une plus grande participation des citoyens européens au processus décisionnel. Créée par le traité de Lisbonne, l'initiative citoyenne européenne constitue à cet égard un instrument important de la démocratie participative au sein de l'Union européenne.

Ce mécanisme est régi par l'article 11, alinéa 4 du Traité sur l'Union européenne (TUE). Cet article expose le cadre général d'exercice d'une telle initiative. Il est ainsi prévu qu'au moins un million de ressortissants d'un nombre significatif d'États membres puissent prendre une initiative afin d'inviter la Commission européenne, dans un domaine relevant de sa compétence, à présenter une proposition d'acte juridique nécessaire aux fins de l'application des traités. L'article 24, alinéa 1^{er} du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) définit quant à lui les principes généraux – d'un règlement européen – relatifs aux procédures concrètes et aux conditions nécessaires pour présenter une telle initiative. Dans cette perspective, un premier règlement, le règlement (UE) n° 211/2011, a été adopté, puis abrogé et aujourd'hui remplacé par le règlement (UE) n° 2019/788. Tant les institutions européennes (notamment, le Parlement européen) que la doctrine (voir MARZO [Claire], « L'initiative citoyenne européenne : entre simple perfectionnement des rouages institutionnels législatifs et démocratie en construction », *Revue de l'Union européenne*, 2013, p. 510) avaient en effet relevé les difficultés relatives à la mise œuvre concrète de l'initiative citoyenne depuis 2012. Le dernier règlement européen, en application depuis le 1^{er} janvier 2020, a eu par conséquent vocation à assouplir les conditions d'admissibilité de l'initiative citoyenne jugées auparavant trop restrictives.

Schématiquement, la procédure est la suivante : avant que les déclarations de soutien des citoyens européens ne soient recueillies, les initiatives doivent être enregistrées par un « comité des citoyens » sur un site internet que la Commission européenne met à disposition. Une fois l'initiative enregistrée, cette dernière doit se prononcer sur son admissibilité dans un délai de deux mois, et, à cet égard, le dernier règlement prévoit la possibilité de n'enregistrer que partiellement les initiatives, et ce, afin de faire en sorte qu'un plus grand nombre d'initiatives soient enregistrées. À compter de cette recevabilité, la collecte des déclarations de soutien peut commencer tant sur papier

que par voie électronique. Une initiative citoyenne européenne doit recueillir un million de déclarations de soutien dans un délai de douze mois. Le nouveau règlement autorise dorénavant les citoyens européens à soutenir une initiative, quel que soit leur lieu de résidence, et simplifie les exigences en matière de données à caractère personnel. Une fois la collecte des soutiens achevée, l'initiative, dont les déclarations de soutien doivent être certifiées par les autorités internes de chaque État membre, est présentée à la Commission européenne. Le nouveau règlement européen étend de trois à six mois la période pendant laquelle la Commission est tenue de répondre à une initiative valable ; quelle que soit la réponse de la Commission, cette dernière doit la motiver.

C'est dans ce cadre procédural que la Commission européenne a accepté le 21 août 2020 d'enregistrer, dans le contexte de la crise sanitaire liée au Covid-19, une initiative citoyenne européenne intitulée « Droit aux vaccins et aux traitements ». Selon les organisateurs de cette initiative, l'Union européenne « *se doit de faire passer la santé publique avant les profits privés [...] [et de] faire des vaccins et des traitements contre les pandémies un bien public mondial, librement accessible à tous* ». Quatre principaux objectifs sont à ce titre énumérés par les organisateurs :

« 1. *veiller à ce que les droits de propriété intellectuelle, brevets compris, n'entravent pas l'accessibilité ou la disponibilité de tout vaccin ou traitement futur contre [le] Covid-19 ;*

2. *garantir que la législation de l'Union relative à l'exclusivité des données et à l'exclusivité commerciale ne limite pas l'efficacité immédiate des licences obligatoires délivrées par les États membres ;*

3. *instaurer des obligations juridiques pour les bénéficiaires de fonds de l'Union en ce qui concerne le partage de connaissances, de propriété intellectuelle et/ou de données sur les technologies de la santé liées [au] Covid-19 dans le cadre d'une communauté de brevets ou de technologies ;*

4. *instaurer des obligations juridiques pour les bénéficiaires de fonds de l'Union en ce qui concerne la transparence relative aux contributions publiques, aux coûts de production ainsi qu'aux clauses garantissant l'accessibilité et le caractère abordable combinées aux licences non exclusives. »*

Relevant du pouvoir de la Commission de proposition d'actes juridiques et n'étant ni abusive ou fantaisiste ni contraire aux valeurs de l'Union européenne, cette action proposée par le « comité des citoyens » a donc été déclarée recevable par la Commission (à ce jour, seules soixante-quinze initiatives citoyennes ont été enregistrées par la Commission et quatre ont recueilli le nombre nécessaire de signatures). Les organisateurs disposent à présent d'un délai de six mois pour engager un processus d'un an de collecte des signatures de soutien. Ne doutons pas, à la lumière de certaines polémiques intervenues quelques mois plus tôt, que cette initiative interpelle un grand nombre de citoyens européens sur les questions liées aux restrictions à l'accès aux soins, souvent liées, en effet, aux droits de propriété intellectuelle, et plus largement, à la nature des investissements réalisés. On se souvient de la déclaration du directeur général du groupe français Sanofi, au mois de mai dernier, annonçant qu'il souhaitait prioriser les États-Unis en cas de découverte d'un vaccin contre le coronavirus en raison de l'importante collaboration financière de ces derniers à son élaboration. La Commission européenne avait alors aussitôt réagi et appelé à ce qu'un tel vaccin soit « *un bien d'utilité publique* » et que son accès soit « *équitable et uni-*

verse! ». L'Union européenne, sous pression, avait été ainsi indirectement interpellée sur son implication dans le partage du risque lié aux recherches scientifiques. C'est dans ce contexte que, le 17 juin 2020, la Commission européenne avait adopté une communication relative à la « Stratégie de l'Union européenne concernant les vaccins contre la Covid-19 » (COM(2020) 245 final) dans laquelle elle insistait sur les vertus de l'action conjointe des États membres. Mais tout autant « *attachée à un accès universel, équitable et abordable aux vaccins contre [le] Covid-19* » (partie n° 4 de la communication précitée), le 31 août 2020, la Commission européenne a également annoncé une contribution de quatre cents millions d'euros de garanties pour soutenir le mécanisme COVAX, entrepris en partie par l'OMS, visant à développer, au niveau mondial, un accès juste et équitable à des vaccins Covid-19, l'objectif étant notamment de faire l'acquisition de deux milliards de doses de vaccin d'ici à la fin de l'année 2021 en négociant avec divers fournisseurs.