

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ DES RÉGIONS

114^e SESSION PLÉNIÈRE DES 12, 13 ET 14 OCTOBRE 2015

Avis du Comité européen des régions — L'initiative citoyenne européenne

(2015/C 423/01)

Rapporteur:	M. Luc VAN DEN BRANDE (BE/PPE), président du bureau de liaison Flandre-Europe
Texte de référence:	Rapport sur l'application du règlement (UE) n° 211/2011 relatif à l'initiative citoyenne COM(2015) 145 final

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

L'initiative citoyenne européenne (ICE) au regard de la démocratie participative en Europe

1. rappelle que les citoyens sont au cœur du projet européen. La démocratie participative européenne doit être considérée comme le droit des citoyens européens à être associés à la politique européenne et à façonner l'avenir de l'Europe. L'article 10, paragraphe 3, du traité stipule que tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union;
2. relève que l'article 11 du traité sur l'Union européenne impose aux institutions de l'UE l'obligation de donner, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. Le même article charge explicitement la Commission européenne de procéder à de larges consultations des parties concernées en vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union;
3. constate que les dispositions relatives à l'initiative citoyenne européenne sont plus spécifiques que ce qui est prévu à l'article 11, paragraphes 1 à 3. L'article 11, paragraphe 4, concernant l'ICE ne porte pas sur un «programme d'action» mais évoque la perspective d'un «acte juridique». Il y a lieu de reconnaître que l'ICE, à l'instar d'autres instruments démocratiques directs à différents niveaux, devrait également permettre aux citoyens d'influencer l'agenda du processus décisionnel politique de l'UE;
4. rappelle que l'initiative citoyenne européenne est un droit des citoyens européens, qu'il convient d'utiliser pour répondre au déficit démocratique européen et rapprocher les citoyens européens de la politique européenne; souligne que dans un contexte de crise économique et de confiance persistante dans l'UE, il est essentiel d'exploiter toutes les possibilités de dialogue ouvert avec les citoyens et de leur éviter de nouvelles désillusions par rapport au projet européen. Il y a également une occasion à saisir pour renforcer à cet égard la confiance des jeunes européens qui auraient perdu la foi dans le concept de l'intégration européenne. Le renforcement de la démocratie participative est le seul moyen de ne pas perdre de vue le destin de l'UE et de mettre un terme au déficit démocratique; note que l'initiative citoyenne européenne entend associer plus directement les citoyens au programme politique européen et donc leur conférer un droit d'initiative législative. L'initiative citoyenne européenne, en tant qu'instrument transnational, a également pour ambition de stimuler un débat paneuropéen sur des questions qui préoccupent les citoyens européens;

5. souligne que l'ICE doit être appréhendée dans un contexte réaliste avec une ambition claire et ciblée et des orientations cohérentes concernant les étapes permettant d'arriver au but: elle ne remplace pas le droit d'initiative de la Commission européenne, qui a permis de faire avancer l'approfondissement de l'Union et qui doit être maintenu; l'ICE complète la diversification de la dynamique législative et apporte une dimension transnationale; elle représente un moyen supplémentaire de compréhension mutuelle dont la Commission elle-même peut tirer profit; elle a le potentiel d'un très bon exemple de «démocratie en action»;
6. sans préjudice de l'initiative citoyenne européenne, insiste sur la nécessité de promouvoir, à l'échelon local et régional, des initiatives favorisant la transparence, la coopération et la participation aux politiques publiques européennes, conformément au principe de démocratie participative. En outre, l'implication nécessaire des pouvoirs régionaux et locaux tient au fait que l'ICE concerne souvent des domaines politiques relevant totalement ou partiellement de leur compétence;
7. est d'avis qu'il conviendrait de renforcer les instruments juridiques et politiques participatifs de l'UE afin de mettre en place une architecture de gouvernance renouvelée reposant sur une approche à plusieurs niveaux. La gouvernance à niveaux multiples repose, par essence, sur une pluralité de canaux et permet donc une citoyenneté européenne plus «active». Le défi consiste à instaurer un système de représentation innovante des intérêts, dans lequel les citoyens se sentent représentés de manière équitable dans leur diversité d'identité;
8. fait remarquer qu'un espace public européen de débat entre citoyens ainsi qu'avec les détenteurs du pouvoir est important pour la légitimité et la responsabilité de l'UE. Le déficit de démocratie ne pourra être comblé que si une sphère publique européenne intégrant le processus démocratique voit le jour;
9. souligne que les collectivités régionales et locales attachent une importance particulière à la démocratie participative car celle-ci associe les organisations de la société civile au processus décisionnel européen et leur permet ainsi de jouer leur rôle;
10. estime que l'initiative citoyenne européenne devrait être considérée comme l'un des instruments permettant d'atteindre les objectifs de la démocratie participative, mais il ne faut pas s'attendre à ce que cette initiative rende automatique la participation des citoyens au processus décisionnel européen;
11. relève que l'initiative citoyenne européenne est l'expression de la démocratie participative, qui complète la notion de démocratie représentative; elle enrichit l'ensemble des droits liés à la citoyenneté de l'Union et le débat public sur la politique européenne, et devrait renforcer parmi les citoyens le sentiment d'appartenance et d'identification à l'Union;
12. fait observer qu'il ne faut pas négliger d'autres canaux de démocratie participative, tels que d'autres formes de dialogue citoyen et l'association des représentants de la société civile, étant donné que les initiatives citoyennes européennes ne portent chaque fois que sur un thème politique spécifique et nécessitent une action fortement coordonnée ainsi que des ressources financières;
13. dans ce contexte, invite la Commission européenne à élaborer un rapport sur la manière dont l'article 11, paragraphes 1 et 2, du traité sur l'Union européenne est mis en œuvre, et indiquer ainsi comment elle concrétise la démocratie participative;
14. se demande — eu égard au nombre limité d'initiatives réussies — si les objectifs initiaux fixés dans le règlement ont été atteints, à savoir conférer à chaque citoyen le droit de participer à la démocratie européenne, donner aux citoyens la possibilité de s'adresser directement à la Commission, et mettre en place des procédures claires, simples, faciles à appliquer;
15. constate que la Commission a fait de son mieux pour administrer l'ICE, mais qu'il est néanmoins urgent de revoir certains aspects de son approche, et de mener des actions afin de recenser les mesures qui se sont révélées trop legalistes et restrictives et d'y remédier;

Le rapport de la Commission européenne

16. prend acte du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement (UE) n° 211/2011 relatif à l'initiative citoyenne, présenté conformément à l'article 22 dudit règlement, selon lequel la Commission est tenue de soumettre un rapport tous les trois ans;

17. relève que le rapport reconnaît quelques problèmes et lacunes, mais qu'il s'agit surtout d'un rapport factuel et technique, dressant un bilan trois ans après l'entrée en vigueur du règlement. Il n'apporte cependant aucune solution aux lacunes constatées, qui pourraient entraîner la fin de cette initiative, une «révolution démocratique qui n'a jamais eu lieu»;

18. constate que selon l'impression générale, l'approche et l'évaluation de la Commission sont plutôt prudentes et restrictives et qu'il s'agit là d'éléments qui devraient faire l'objet d'un suivi et de critiques régulières afin d'améliorer la situation;

19. affirme, sur la base du rapport de la Commission, que l'initiative citoyenne européenne recèle un énorme potentiel: en trois ans, 51 initiatives, portant sur divers domaines politiques tels que la politique sociale, l'environnement, le bien-être animal et l'éducation, ont été proposées à la Commission;

20. relève par ailleurs que la Commission a refusé d'enregistrer 20 de ces 51 initiatives (soit 39 %), qui ont été jugées irrecevables car elles étaient «manifestement 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». Les six organisateurs de l'ICE ont décidé de contester ces refus devant la Cour de justice de l'Union européenne;

21. observe qu'à ce jour, trois initiatives seulement ont atteint l'objectif d'un million de signatures. La manière dont la Commission donnera suite aux initiatives menées à bien sera tout à fait déterminante dans la décision des citoyens européens de continuer ou non d'attacher de l'importance à l'initiative citoyenne en tant que modèle participatif;

22. est préoccupé par le déclin constant du nombre d'initiatives déposées (23 en 2012, 17 en 2013 et 10 en 2014) et l'augmentation du nombre de refus (30 % en 2012 et 50 % en 2014); propose dès lors que la Commission européenne en simplifie les conditions;

23. partage le point de vue de la Commission selon lequel l'initiative citoyenne européenne doit être sérieusement améliorée et qu'il convient de trouver des solutions garantissant une utilisation plus efficace de cet instrument;

24. invite la Commission à adopter une approche plus politique de l'ICE, à accorder plus de place au débat, à se montrer plus ouverte et à ne pas limiter cette question aux aspects juridiques. La démocratie, en particulier dans un environnement institutionnel à niveaux multiples, implique la participation et le contrôle actifs des citoyens, et s'accompagne d'une obligation pour les institutions de stimuler cette participation;

Recommandations pour une initiative citoyenne européenne couronnée de succès dans l'avenir

a) Observations générales

25. relève qu'il aurait été indiqué, dans le cadre des critères d'éligibilité, de faire référence aux droits et aux devoirs des citoyens ainsi qu'au principe de subsidiarité;

26. est d'avis que l'actuel conflit d'intérêts de la Commission — laquelle, dans le même temps, doit être un important fournisseur d'informations et une structure de soutien pour les ICE, est le premier destinataire des ICE et joue également le rôle de «juge» chargé de prendre une décision concernant l'enregistrement et la recevabilité des initiatives — porte gravement préjudice à la capacité des ICE d'encourager efficacement la participation et la confiance des citoyens;

27. souligne que ce conflit d'intérêts pour la Commission doit inciter les autres institutions (Conseil, Parlement, Comité des régions, Comité économique et social européen) à jouer leur rôle dans la procédure relative à l'ICE;

28. avance qu'il pourrait être plus indiqué de désigner un «comité des sages» ad hoc impartial, composé de quelques experts, universitaires et/ou juristes, qui serait chargé de vérifier la recevabilité des initiatives, de manière à éviter que la Commission soit à la fois juge et partie;

29. estime que le Parlement européen, en particulier, a un rôle essentiel à jouer dans le renforcement de la transparence et de la responsabilité en ce qui concerne les procédures ICE et le suivi politique, notamment en accroissant le caractère inclusif des auditions organisées et en exerçant une pression politique, le cas échéant, sur la Commission européenne, afin qu'elle réagisse en temps utile et de manière constructive aux ICE retenues;

30. souligne que la Commission doit respecter les principes de l'État de droit européen selon lequel il y a lieu d'éviter toute évaluation arbitraire de la recevabilité. En outre, c'est une question de «bonne gouvernance» et pas uniquement de «meilleure réglementation». La Commission devrait tenir compte du principe de «responsabilité» au sens et dans le respect des traités;

31. est favorable à une meilleure évaluation ex ante pour éviter toute déception à la fin du processus. Actuellement, il n'est procédé qu'à une évaluation ex post, après l'enregistrement et la collecte des signatures;

32. propose d'étendre la période de collecte des déclarations de soutien à dix-huit mois;

33. appuie la demande conjointe des parties prenantes et des organisateurs d'ICE concernant la possibilité pour ces derniers de choisir librement la date de début de la collecte des signatures dans un laps de temps clairement défini après l'enregistrement; propose d'accorder aux organisateurs d'ICE une période supplémentaire de deux mois entre l'enregistrement et le début de la collecte des signatures pour leur permettre de mieux informer les citoyens européens et d'organiser la collecte des signatures;

34. est favorable à la création d'un statut juridique pour les comités de citoyens afin de limiter le risque que la responsabilité personnelle de leurs membres ne soit engagée et pour faciliter les campagnes;

35. insiste pour que la Commission ne décide pas arbitrairement de refuser des ICE et présente une proposition législative dans un délai d'un an lorsqu'elle est d'accord avec une ICE menée à bien, comme elle le fait avec les initiatives parlementaires. Au cours de cette période d'un an, la Commission pourrait progressivement mettre en œuvre le résultat de l'ICE pour aboutir finalement à une proposition législative. Sinon, l'ICE deviendra caduque;

36. estime qu'il est impératif de réviser le règlement pour pouvoir lever les obstacles recensés. Une révision n'est pas prématurée étant donné qu'il s'agit d'une «expérience» unique dont les résultats sont difficiles à prévoir. Il y a lieu d'intervenir en temps opportun et anticipativement pour éviter de décourager les organisateurs d'ICE potentiels;

37. souhaite continuer à coopérer avec les institutions européennes et les partenaires intéressés pour évaluer le fonctionnement du règlement jusqu'à présent et contribuer à sa révision, afin que cet outil puisse déployer tout son potentiel;

38. suggère d'examiner la possibilité de modifier le règlement relatif à l'ICE, de telle sorte qu'il permette de proposer des ICE qui visent des changements concrets dans les traités de l'UE, conformément à l'article 48 du TUE;

39. affirme que les problèmes qui ne requièrent pas une modification du règlement proprement dit devraient être abordés le plus rapidement possible. En effet, le succès futur de l'ICE dépendra de la mise en place de procédures simples et transparentes;

b) *Modifications et améliorations à apporter à l'ICE sans délai*

40. constate que les observations relatives aux procédures actuelles et les suggestions d'amélioration formulées par bon nombre de parties prenantes et d'organisateur d'initiatives citoyennes sont très semblables et qu'il devrait dès lors être possible de procéder à des ajustements et des améliorations sans plus attendre;

41. fait remarquer que l'ICE est extrêmement peu connue du grand public. Une indication de cette méconnaissance générale figure dans une récente enquête Eurobaromètre ⁽¹⁾ sur les perceptions de l'UE au sein de l'opinion publique de six États membres (l'Italie, l'Allemagne, le Danemark, le Portugal, la Finlande et la Pologne) dans laquelle seuls les répondants allemands font preuve d'une connaissance significative du concept de l'ICE; souligne dès lors la nécessité d'une action conjointe des institutions de l'UE et des autres niveaux de gouvernance pour faire savoir aux citoyens qu'ils ont le droit de proposer et de soutenir une ICE. Une campagne d'information dans tous les États membres de l'UE, associant les collectivités locales et régionales, et dont les jeunes seraient l'une des cibles privilégiées, devrait être lancée pour informer les citoyens à propos de ce droit;

⁽¹⁾ Eurobaromètre, septembre 2014.

42. réclame des efforts de communication plus efficaces sur l'ICE et souligne le rôle de la communication décentralisée dans ce contexte. Les collectivités locales et régionales jouent un rôle crucial dans la création et le maintien du lien entre la population au sens large et les institutions à tous les niveaux de l'UE et peuvent apporter une contribution essentielle lorsqu'il s'agit de montrer l'importance des questions politiques de l'UE aux citoyens et d'expliquer comment l'ICE peut servir d'instrument pour influencer ces politiques. Le Comité soutient l'idée d'utiliser les bureaux nationaux de représentation de la Commission européenne pour créer des réseaux d'information sur l'ICE plus solides, et encourage la Commission à associer les collectivités locales et régionales à ces réseaux. Si l'ICE repose beaucoup sur les nouvelles technologies pour la collecte des signatures dans les délais fixés, les collectivités locales et régionales ont un rôle essentiel à jouer pour diffuser et relayer les informations au sein de la population;

43. réitère sa proposition de création d'un point d'information interinstitutionnel, qui aurait comme objectif de mieux faire connaître l'ICE en tant qu'instrument, de promouvoir son utilisation, de garantir un minimum de visibilité aux initiatives citoyennes en cours et menées à bien et de répondre à certaines questions relatives à l'ICE;

44. est favorable à la mise en place d'un service d'assistance sur l'ICE qui apporterait un savoir-faire et des conseils techniques sur la manière d'organiser et de gérer une campagne ICE, avec le soutien financier du budget de l'UE. Ce service d'assistance devrait être distinct de toute institution de l'UE car la neutralité est un élément clé du succès d'une telle démarche et peut contribuer à favoriser la confiance des individus qui envisagent de lancer une initiative citoyenne;

45. est déterminé à poursuivre sa coopération avec le Comité économique et social européen pour l'organisation régulière d'une «Journée de l'ICE», permettant d'examiner les progrès réalisés dans l'application et la mise en œuvre du règlement, incitant les institutions de l'UE et les organisateurs d'ICE à discuter des difficultés rencontrées par ces derniers et encourageant le dialogue entre les citoyens et les représentants des institutions sur les initiatives en cours de développement;

46. relève que la pratique montre que l'accompagnement d'une ICE est probablement aussi important que l'ICE elle-même. Il est évident que les ICE ont besoin de l'aide des organisations de la société civile (ressources humaines et financières) pour réussir. Il est extrêmement difficile pour un citoyen de gérer seul une ICE sans aide professionnelle et financière extérieure;

47. souligne qu'un trop grand nombre d'exigences et de charges peut avoir un effet néfaste sur les objectifs de l'UE consistant à rapprocher les citoyens de l'Union et sur la volonté des citoyens de participer au processus décisionnel de l'UE; le droit d'initiative des citoyens européens doit être un moteur pour inciter le plus grand nombre à participer activement à la politique de l'UE et couper court aux aberrations sceptiques;

48. demande à la Commission européenne de développer également des formes appropriées de réponse aux ICE qui bénéficient d'un soutien important mais qui ne satisfont pas à tous les critères officiels ou qui n'atteignent pas tout à fait un million de signatures, afin de veiller à ce que tout message politique substantiel de ces ICE et la mobilisation qu'elles ont suscitée ne soient pas complètement ignorés;

49. constate que les citoyens souhaitent participer à la politique publique mais ne le feront que si ce n'est pas compliqué et si leur intervention fait réellement la différence. Les citoyens veulent savoir ce qu'il advient des initiatives qu'ils soutiennent. Il est essentiel de faciliter le dialogue réciproque entre les institutions européennes et les partisans d'une ICE pour garantir la réussite de celle-ci;

50. invite la Commission à étudier la possibilité de soutenir financièrement le processus coûteux du développement organisationnel transnational (par le comité des citoyens concerné) des ICE qui à la fois relèvent d'un domaine politique pour lequel la Commission est compétente et bénéficient d'un vaste soutien populaire (c'est-à-dire qui atteignent un seuil défini, dans un délai donné, en amont de l'obtention du million de signatures nécessaires pour déclencher une proposition législative). Cela contribuerait à maintenir la nécessaire assise citoyenne de ces activités et à garantir la transparence du financement sur lequel se fondent ces ambitions;

51. suggère que, lorsque des ICE sont liées à des propositions dont les incidences sur la gouvernance locale et régionale, la dimension territoriale ou la subsidiarité sont positives, vérifiables et suffisantes pour bénéficier d'un soutien préalable du bureau du CdR, le Comité soit chargé de superviser le fonctionnement du mécanisme de financement susmentionné et apporte une assistance supplémentaire sous forme d'efforts de promotion;

52. souligne que les exigences nationales actuelles en matière de collecte de données constituent un sérieux obstacle à la récolte fructueuse de signatures et invite dès lors instamment les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour simplifier les exigences relatives aux données personnelles et harmoniser celles-ci dans toute l'UE le plus rapidement possible;

53. demande à la Commission européenne de garantir la pleine transparence du processus décisionnel et, en particulier, invite la Commission à expliquer en détail le refus d'une ICE lorsqu'il est jugé qu'elle «ne relève manifestement pas du champ de compétence de la Commission», et à donner dans le même temps aux organisateurs des indications juridiques pertinentes sur la base desquelles ils pourront décider s'ils entendent remanier leur initiative et la présenter à nouveau sous une forme modifiée;

54. invite la Commission à expliquer ses choix politiques au public de manière détaillée et transparente dans sa réponse officielle à une ICE ayant obtenu plus d'un million de signatures. Il y a lieu d'assurer un suivi politique solide;

c) *La contribution du Comité des régions et des collectivités territoriales*

55. réitère son offre d'assistance à la Commission pour évaluer la conformité des initiatives avec le principe de subsidiarité ou la manière dont elles contribuent à la cohésion territoriale et à la coopération transfrontalière;

56. souligne que l'ICE met à la disposition des citoyens un instrument visant à les rendre actifs, et qu'elle ne devrait donc pas être initiée par les institutions européennes; reconnaît néanmoins son propre rôle ainsi que ses responsabilités et rappelle dans ce contexte la décision de son bureau ⁽²⁾ relative à la participation du Comité des régions aux initiatives citoyennes européennes; confirme son engagement à soutenir les ICE qui relèvent des compétences politiques du CdR et qui sont jugées pertinentes sur le plan politique, par exemple en apportant son soutien à la Commission européenne dans l'examen des ICE proposées du point de vue de leur pertinence locale et régionale et de leur subsidiarité, en accueillant des manifestations liées aux ICE, en soutenant les actions de communication décentralisée au sujet de l'ICE, en élaborant, le cas échéant, des avis d'initiative sur le thème des ICE, en participant activement aux auditions du Parlement européen et au suivi politique, en soutenant la mise en œuvre des ICE retenues et, s'il y a lieu, de la législation élaborée pour y répondre.

Bruxelles, le 13 octobre 2015.

*Le Président
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

⁽²⁾ 144^e réunion du bureau du Comité des régions, 10 avril 2013, point 8 — CDR1335-2013_11_00_TRA_NB — Pt 8.