



Bilan de l'initiative citoyenne européenne

RÉSUMÉ *Premier instrument de démocratie participative transnationale au monde, l'initiative citoyenne européenne (ICE) a été introduite par le Traité de Lisbonne afin de permettre aux citoyens de l'Union européenne (UE) d'intervenir plus activement dans la vie démocratique de celle-ci.*

Les modalités de la mise en œuvre de l'ICE ont été fixées en février 2011 par le Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne qui est applicable depuis le 1er avril 2012.

La première initiative («Fraternité 2020») a été lancée dès le 9 mai 2012. À ce jour, 16 initiatives sont ouvertes à la collecte des signatures. La Commission a pris certaines mesures afin de soutenir les organisateurs face aux premières difficultés rencontrées.

Le Parlement européen a apporté une contribution majeure dans l'élaboration du règlement relatif à l'ICE. Ce dernier lui accorde un rôle important dans le suivi des initiatives ayant réussi à collecter le nombre requis de signatures.

Se basant sur les premières expériences de l'ICE, les parties intéressées soulignent déjà la nécessité d'une plus grande sensibilisation des citoyens, d'une meilleure infrastructure de soutien et d'une simplification de la réglementation.

Contenu du Briefing:

- La concrétisation de l'ICE
- Les modalités de mise en œuvre
- L'ICE dans la pratique
- Le Parlement européen
- Les parties intéressées
- Pour approfondir

Initiative citoyenne européenne

«Des 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 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».

Source: [Traité sur l'UE](#) (TUE), article 11, paragraphe 4.

La concrétisation de l'ICE

L'ICE est un instrument de démocratie participative à l'échelle de l'UE qui octroie aux citoyens un droit d'initiative législative similaire à celui dont disposent le Parlement européen en vertu de l'article 225 du [Traité sur le fonctionnement de l'UE](#) (TFUE) et le Conseil conformément à l'article 241 du TFUE. Une fois invitée à présenter une proposition de loi, la Commission est libre de donner une suite favorable à une telle demande ou de la refuser.

Naissance juridique

L'ICE s'est construite progressivement. Certains signes précurseurs de l'introduction d'éléments de démocratie directe transnationale ont émergé au travers le Parlement européen en 1988 et en 1993. Par ailleurs, dans le cadre de la conférence intergouvernementale de 1996-1997, les ministres des affaires étrangères autrichien et italien ont évoqué la possibilité



© cartogardei / Fotolia

d'introduire un droit d'initiative citoyenne qui pourrait être présentée au Parlement européen par 10% des citoyens européens. Enfin, la société civile a joué un rôle moteur tout au long du processus de réalisation de l'ICE¹.

Le pas décisif a été fait en 2003 par la [convention européenne](#) sur l'avenir de l'Europe qui a inscrit l'ICE dans l'article 46, paragraphe 4 du [projet](#) de traité constitutionnel. Finalement, l'ICE a été instaurée en 2009 par le [Traité de Lisbonne](#) en devenant ainsi le premier outil de démocratie directe transnationale² au monde.

Objectifs poursuivis

Le Traité de Lisbonne affirme que le fonctionnement de l'UE demeure fondé sur la démocratie représentative. Il souligne que tout citoyen a le droit de prendre part à la vie démocratique de l'Union. C'est dans le but de permettre aux citoyens européens de participer plus activement à celle-ci que le traité a introduit un instrument de démocratie participative. L'ICE peut promouvoir la mise en place d'un espace public européen en suscitant les débats transnationaux. Elle vise à rapprocher les citoyens de l'UE et à renforcer la légitimité démocratique de celle-ci³.

Outre l'ICE, il existe d'[autres moyens](#) pour les citoyens d'aborder l'UE ou/et d'influencer son action. Parmi ceux-ci figurent, par exemple, la possibilité de soumettre une [pétition](#) au Parlement européen ou de déposer une [plainte](#) auprès du Médiateur européen. Le Comité économique et social européen (CESE) souligne que l'ICE est l'outil le plus puissant pour les citoyens de s'adresser à l'UE mais qu'il est à la fois le plus complexe et le plus long⁴.

L'ICE vue par les Européens

Selon une étude Eurobaromètre, environ un cinquième des Européens disent qu'il est probable qu'ils fassent recours à l'ICE. L'intention d'en faire usage est plus forte que la moyenne chez les jeunes (28%), les plus diplômés (26%), ou chez les personnes disant se situer dans le haut de l'échelle sociale (23%). Parmi les domaines les plus susceptibles pour le lancement des initiatives figurent l'emploi (38%) et l'éducation (24%) ainsi que les retraites (22%) et les droits fondamentaux (22%).

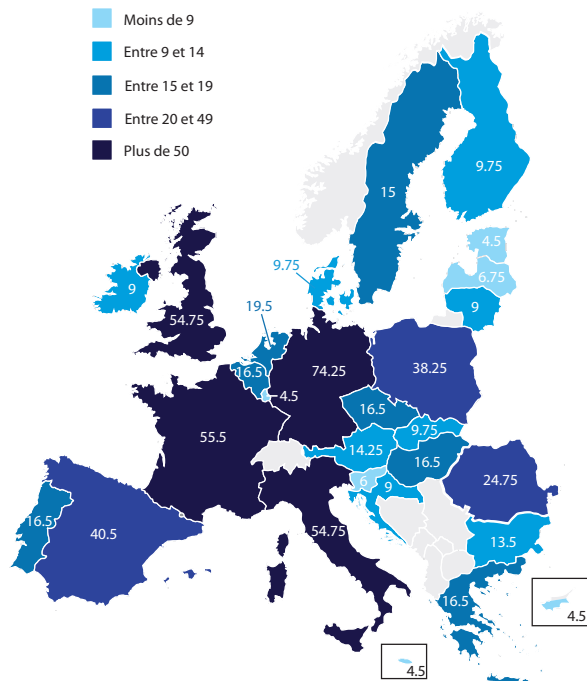
Voir: [Eurobaromètre Standard 78, 2012, pp. 40-44.](#)

Les modalités de mise en œuvre

Le Traité de Lisbonne n'a pas fixé les modalités de mise en place de l'ICE. Les règles et la procédure d'utilisation ont été définies dans le [Règlement \(UE\) n° 211/2011](#) du 16 février 2011. Les principales caractéristiques du nouvel instrument sont les suivantes:

- les organisateurs d'une ICE doivent former un «comité des citoyens» composé d'au moins sept citoyens résidant dans au moins sept États membres différents;
- la Commission vérifie si la proposition remplit les [conditions](#) d'enregistrement. En cas de refus d'enregistrement, elle informe les organisateurs des motifs de sa décision et des voies de recours possibles⁵;
- une fois l'enregistrement confirmé, les organisateurs disposent d'une année pour recueillir le million de «déclarations de soutien»⁶ nécessaires, sur papier ou sous forme électronique⁷;
- tous les citoyens de l'UE en âge de voter aux élections européennes peuvent soutenir une initiative, l'âge minimum étant de 18 ans sauf en Autriche où il est de 16 ans;
- afin de garantir qu'une initiative est représentative d'un intérêt européen, les citoyens qui la soutiennent doivent provenir d'au moins un quart des États membres;
- un nombre minimum de signataires provenant de chacun de ces États membres est prévu (la Fig. 1 présente les seuils fixes par État membre⁸);

Figure 1 - Nombre minimum de signataires par État membre (en milliers)



Source des données: [Commission européenne](#), juillet 2013.

- les autorités nationales vérifient les déclarations de soutien et certifient le nombre de déclarations valables;
- la Commission dispose de trois mois pour examiner l'initiative ayant recueilli le nombre requis de signatures et décider de la suite à lui donner. Un rôle important est prévu pour le Parlement européen au cours de ce délai d'examen.

L'article 11 du [Règlement \(UE\) n° 211/2011](#) prévoit la possibilité pour les organisateurs de présenter leur initiative lors d'une audition publique. La Commission et le Parlement veillent à ce que cette audition soit organisée au Parlement européen, le cas échéant en liaison avec les autres institutions et organes de l'UE souhaitant participer, et à ce que la Commission soit représentée à un niveau approprié.

L'ICE dans la pratique

Conformément au règlement relatif à l'ICE, celle-ci a été lancée depuis le 1er avril 2012. La première initiative («[Fraternité 2020](#)») a été enregistrée dès le 9 mai 2012. Le délai de collecte des signatures de certaines

initiatives a été prolongé au-delà des 12 mois prévus par le règlement suite aux problèmes de départ exposés ci-dessous.

Bilan en chiffres

À l'heure actuelle, 16 initiatives citoyennes couvrant un large éventail de domaines (tels que l'environnement, l'éducation, les médias, le droit de vote, la mobilité) sont [ouvertes](#) à la collecte des déclarations de soutien. Aucune collecte n'est encore clôturée.

Huit demandes d'enregistrement ont été par ailleurs [refusées](#) par la Commission à défaut de base juridique. Enfin, cinq initiatives ont été [retirées](#) par les organisateurs eux-mêmes.

L'initiative relative à la reconnaissance de l'eau comme bien public [«L'eau et l'assainissement sont un droit humain»](#) a obtenu plus d'un million de déclarations de soutien dans plus de sept États membres. Même avant de présenter ses signatures à la Commission, cette initiative est parvenue à faire sentir son influence sur celle-ci⁹.

Premiers défis et réponses apportées

Les organisateurs des premières initiatives ont rencontré des [difficultés](#) liées à la mise en place de leurs [systèmes de collecte en ligne](#). Elles concernaient l'utilisation du [logiciel](#) mis au point par la Commission ainsi que la possibilité de trouver des hébergeurs adéquats.

La création d'un système informatique sécurisé nécessite d'importantes ressources financières, le coût pour la mise en place et le maintien étant estimé à 20 000 à 30 000 euros, un montant au-delà des moyens de la plupart des organisateurs¹⁰.

Il convient de mentionner à cet égard que l'une des initiatives citoyennes en cours vise notamment à améliorer l'utilisation des ICE à l'avenir grâce à la mise en place d'une [plateforme informatique centralisée](#) pour enregistrer les initiatives et collecter les signatures.

En raison de ces difficultés initiales, la Commission a [décidé](#) de prolonger, jusqu'au 1er novembre 2013, le délai de collecte des signatures pour les initiatives enregistrées avant le 1er novembre 2012. Elle a, par ailleurs, offert d'héberger gratuitement, à titre temporaire, les systèmes de collecte en ligne sur ses propres serveurs.

Les organisateurs ont aussi signalé des obstacles liés au cadre réglementaire. Ils ont ainsi alerté sur le fait que les citoyens européens vivant en dehors de leur pays d'origine se voient parfois privés de la possibilité de signer des initiatives et l'exigence d'un numéro d'identification personnel imposée par la plupart des États membres joue un rôle dissuasif¹¹.

La Commission a récemment [adopté](#) des [modifications](#) aux annexes du règlement relatif à l'ICE. Celles-ci ont pour but de réduire et de simplifier les informations requises par certains États membres pour vérifier l'identité des signataires. Ces changements seront effectifs dès octobre 2013, s'il n'y a pas d'objections de la part du Parlement européen ou du Conseil.

Le Parlement européen

Apport clé à l'élaboration du règlement

Dans sa [résolution du 7 mai 2009](#), le Parlement a invité la Commission à soumettre une proposition de règlement relatif à la mise en place de l'ICE et formulé à cet égard une série de recommandations.

Une fois la proposition présentée en mars 2010, le Parlement, en tant que collègueur, a joué un [rôle](#) particulièrement important dans la mise en place de la nouvelle législation. Les députés ont en particulier veillé à rendre l'usage de l'ICE aisé

et plus convivial pour les citoyens. À titre d'exemple, le Parlement a :

- réduit d'un tiers à un quart le nombre minimal d'États membres à partir desquels les signatures doivent être obtenues;
- supprimé l'exigence d'un contrôle de recevabilité après la collecte de 300 000

signatures, la vérification de la recevabilité juridique d'une initiative se faisant ainsi seulement au moment de son enregistrement;

- introduit le concept des «comités des citoyens» afin d'assurer le bien-fondé et la dimension européenne des initiatives avant la collecte des signatures;
- fait en sorte de s'impliquer lui-même dans le processus par l'organisation d'auditions publiques afin d'assurer un suivi approprié et une meilleure visibilité des initiatives ayant parvenu à collecter le nombre requis des signatures, notamment avant que la Commission se prononce sur les propositions des citoyens.

Développements ultérieurs

En 2012, le Parlement a procédé à une modification de son règlement intérieur afin d'introduire les dispositions nécessaires pour l'organisation et le déroulement des auditions publiques prévues

par l'article 11 du [Règlement \(UE\) n° 211/2011](#).

Aux termes de l'[article 197 bis](#) du Règlement du Parlement, une commission législative compétente pour l'objet de l'initiative est chargée d'organiser l'audition publique. La commission PETI y est associée d'office. Par ailleurs, l'[article 203 bis](#) accorde à cette dernière la possibilité d'un suivi politique des initiatives qui en méritent un, mais qui n'ont pas abouti.

Le droit de pétition

Ce droit permet aux citoyens d'adresser au Parlement européen des pétitions, sous la forme d'une plainte ou d'une requête, au sujet des questions relevant des domaines de compétence de l'UE et les concernant directement, conformément à l'article 227 du [TFUE](#). La Commission des pétitions (PETI) examine la recevabilité des pétitions reçues et y donne suite. L'issue dépend de la nature de la pétition, mais peut résulter en le lancement d'une initiative législative par le Parlement. La commission PETI traite environ 1 500 demandes par an. Les thèmes principaux visés par les pétitions sont l'environnement, les droits fondamentaux ainsi que le marché intérieur.

Voir: [Fiches techniques sur l'UE, Parlement européen, 2012](#).

Lors de la session plénière du 18 avril 2013, les députés ont tenu un [débat](#) sur l'ICE, suite à la déclaration de la Commission marquant le premier anniversaire du lancement de ce nouvel instrument.

Les parties intéressées

Les analystes soulignent que la collecte d'un million de signatures à l'échelle transnationale est la finalité d'un processus complexe et difficile. Dès lors, la question se poserait quant au sort des initiatives réussies, puisque la Commission n'est pas tenue de présenter une proposition législative. De la réponse à cette question dépendrait le succès de cet instrument. L'ICE peut devenir un outil réel de participation citoyenne ou rester une attente vide engendrant une frustration pour les citoyens engagés¹².

European Citizen Action Service ([ECAS](#)) remarque que les difficultés de départ des premières initiatives ont amené certains à affirmer que l'ICE était vouée à l'échec. Cependant, celle-ci est un droit nouveau et un processus d'apprentissage pour les institutions de l'UE et pour la société civile est inévitable. Il est donc trop tôt pour tirer une pareille conclusion, souligne ECAS¹³.

Les leçons tirées des premières expériences soulignent le besoin d'améliorations. Selon ECAS, Initiative and Referendum Institute Europe ([IRI](#)) et [Democracy International](#), une plus grande sensibilisation des citoyens, une meilleure infrastructure de soutien ainsi qu'une simplification de la réglementation existante sont nécessaires. À cet égard, ces organisations ont mis au point une série de [recommandations](#) spécifiques. Parmi celles-ci figurent:

- le maintien permanent par la Commission d'un système de collecte de signatures en ligne;
- la mise en place par la société civile d'un service d'assistance indépendant pour fournir un soutien sur les questions

juridiques, d'organisation et de communication;

- la réduction des divergences entre les États membres quant aux exigences en matière de collecte de signatures, et notamment la suppression de l'indication d'un numéro d'identification personnel;
- la prolongation du délai de collecte des signatures;
- l'abaissement à 16 ans de l'âge minimum requis pour soutenir une initiative.

Ces recommandations ainsi que d'autres suggestions et préoccupations (par exemple problèmes de traduction du matériel d'information et manque de ressources¹⁴) ont été débattues dans le cadre de la «[Journée de l'ICE 2013](#)». Le but de cet événement a été d'évaluer la première année d'application de l'initiative citoyenne et d'inciter la réflexion en vue de la future révision de la réglementation¹⁵. Dans cette perspective, certains participants ont évoqué l'idée d'une réforme qui permettrait le lancement d'initiatives visant à déclencher une révision des traités¹⁶.

Pour approfondir

[The European Citizens' Initiative](#), Library Navigator, Library of the European Parliament, April 2010, mis à jour en 2013.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Ce briefing est une synthèse de l'information publiée sur ce sujet et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'auteur, ni celle du Parlement européen. Ce document est exclusivement destiné aux Députés du Parlement européen et à leur équipe, dans le cadre de leur travail parlementaire. Certains liens vers des sources d'information peuvent être inaccessibles depuis des postes se trouvant en dehors du réseau du Parlement européen. © Union européenne, 2013. Tous droits réservés.



<http://www.library.ep.ec>

<http://libraryeuroparl.wordpress.com>

Notes

- ¹ [«Manuel de l'initiative citoyenne européenne: premier outil de démocratie directe transnationale»](#), Fondation verte européenne, décembre 2010, pp. 49-51.
- ² Des initiatives citoyennes existent déjà dans certains pays, en Europe et ailleurs, voir: [Ibid.](#), pp. 24-30 et pp. 56-59.
- ³ Le terme de «déficit démocratique» est parfois utilisé pour décrire le manque de légitimité démocratique de l'UE et de ses institutions, considérées comme inaccessibles aux citoyens du fait de la complexité de leur fonctionnement. L'existence d'un «déficit démocratique» fait l'objet de débats. Voir, par exemple: [«Le mythe du déficit démocratique européen»](#) A. Moravcsik, *Raisons politiques*, 2003/2, n° 10, pp. 87-105 et [«Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik»](#), A. Follesdal and S. Hix, *Journal of Common Market Studies*, Volume 44, n° 3, 2006, pp. 533-562.
- ⁴ [«Votre guide à l'initiative citoyenne européenne»](#), CESE, mars 2012, p. 9.
- ⁵ Les organisateurs peuvent notamment saisir la Cour de justice de l'UE ou introduire une plainte auprès du Médiateur. Voir, par exemple: [«Initiatives citoyennes européennes: le Médiateur est prêt à aider en cas de problème»](#), communiqué de presse Rapid, mars 2012.
- ⁶ Dans ces déclarations, les citoyens doivent fournir des informations requises par l'État membre dont ils proviennent (qu'il s'agisse de leur État membre de résidence ou de celui dont ils sont ressortissants), telles que le nom et le prénom du signataire, l'adresse, la date et le lieu de naissance, la nationalité ainsi que, pour la plupart des États membres, le numéro d'identification personnel. Une partie de ces informations (par exemple l'adresse complète, la date ou le lieu de naissance) ne sont pas exigées par certains États membres. Le [Règlement \(UE\) n° 211/2011](#) prévoit dans son annexe III, deux modèles de formulaires de déclarations de soutien.
- ⁷ Avant de commencer une collecte de déclarations de soutien par voie électronique, les organisateurs doivent faire certifier leurs systèmes de collecte en ligne par les autorités nationales compétentes dans les États membres où seront conservées les données. Les caractéristiques techniques et de sécurité pour ces systèmes sont décrites dans le [Règlement d'exécution \(UE\) n°1179/2011](#) du 17 novembre 2011. La certification peut être obtenue avant ou après l'enregistrement de l'initiative.
- ⁸ Ceux-ci sont établis en fonction de la population de manière proportionnelle et dégressive. Ce système permet un nombre de signataires proportionnellement plus faible pour les grands États membres et proportionnellement plus élevé pour les petits États membres.
- ⁹ Le 21 juin 2013, le Commissaire en charge du marché intérieur et des services a [annoncé](#) le retrait du domaine de l'eau du cadre de la directive sur les concessions. Pour l'analyse des facteurs qui expliquent le succès de cette initiative voir, par exemple: [«The first year with transnational direct democracy in practice»](#), Democracy International, ECAS, the ECI Campaign and IRI Europe, 2013, pp. 15-20.
- ¹⁰ «European Citizens' Initiatives: A first assessment», ECAS, November 2012, p. 3. Disponible sur le [site](#) d'ECAS.
- ¹¹ [«The first year with transnational direct democracy in practice»](#), Op. cit., p. 20. Il convient de rappeler à cet égard que le Contrôleur européen de la protection des données a [souligné](#) ne pas percevoir la valeur ajoutée du numéro d'identification personnel aux fins de la vérification de l'authenticité des déclarations de soutien. Il a donc recommandé la suppression de cette exigence.
- ¹² [«Manuel de l'initiative citoyenne européenne: premier outil de démocratie directe transnationale»](#), Op. cit., pp. 11-13. Voir également: «The European Citizens' Initiative: a useful instrument for public participation?», Ch. Schnellbach, C-A Perspectives, September 2011, p. 3.
- ¹³ «European Citizens' Initiatives: A first assessment», Op. cit., p. 6.
- ¹⁴ Selon ECAS, les ressources nécessaires pour mener à bien une initiative s'élèveraient à environ 1 millions d'euros, *Ibid.*, p. 5. Cependant, d'après les informations publiées dans le [Registre officiel](#) de l'ICE, aucune des initiatives en cours ne bénéficie d'un pareil financement.
- ¹⁵ L'article 22 du [Règlement \(UE\) N° 211/2011](#) prévoit que le 1er avril 2015 au plus tard et ensuite tous les trois ans, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application du règlement.
- ¹⁶ [European Citizens' Initiative Day 2013: Conference report](#), CESE, April 2013, p. 2.