



PARLEMENT EUROPÉEN

2014 - 2019

Document de séance

A8-0284/2015

7.10.2015

RAPPORT

sur l'initiative citoyenne européenne
(2014/2257(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteur: György Schöpflin

Rapporteuse pour avis (*):
Beatriz Becerra Basterrechea, commission des pétitions

(*) Commission associée – article 54 du règlement

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	11
AVIS DE LA COMMISSION DES PETITIONS.....	12
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES	18
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND	23

(*) Commission associée – article 54 du règlement

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'initiative citoyenne européenne (2014/2257(INI))

Le Parlement européen,

- vu l'article 11, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne (traité UE) et l'article 24, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)),
 - vu le règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne,
 - vu l'audition du 26 février 2015 sur l'initiative citoyenne, organisée par la commission des affaires constitutionnelles en collaboration avec la commission des pétitions,
 - vu l'étude du département thématique C du Parlement européen, intitulée "Initiative citoyenne européenne: premières leçons tirées de la mise en œuvre" et publiée en 2014,
 - vu la décision de la Médiatrice européenne du 4 mars 2015 clôturant son enquête d'initiative concernant la Commission (OI/9/2013/TN),
 - vu l'étude du service de recherche du Parlement européen de février 2015, intitulée "Mise en œuvre de l'initiative citoyenne européenne",
 - vu le rapport de la Commission du 31 mars 2015 sur l'initiative citoyenne européenne,
 - vu l'article 52 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des pétitions et de la commission des affaires juridiques (A8-0284/2015),
- A. considérant que l'initiative citoyenne européenne (ICE) constitue un nouveau droit pour les citoyens, ainsi qu'un instrument unique et novateur de définition des priorités en matière de démocratie participative dans l'Union, qui permet aux citoyens de prendre une part active dans les projets et les processus qui les concernent, et dont le potentiel doit sans conteste être exploité pleinement et considérablement renforcé afin d'atteindre les meilleurs résultats et d'inciter le plus grand nombre de citoyennes et citoyens de l'Union à participer à la poursuite du façonnement du processus d'intégration européenne; considérant que le renforcement de la légitimité démocratique des institutions doit être l'un des objectifs prioritaires de l'Union européenne;
- B. considérant que, trois ans après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 211/2011 le 1^{er} avril 2012, il est nécessaire d'évaluer de manière approfondie sa mise en œuvre afin de détecter d'éventuelles lacunes et de proposer des solutions viables pour sa révision rapide;

- C. considérant que l'expérience a démontré que la majorité des organisateurs d'ICE ont rencontré des difficultés de nature aussi bien pratique que juridique dans le lancement de ces initiatives; que les organisateurs de plusieurs ICE refusées ont déposé des recours auprès de la Cour de justice et du Médiateur européen contre les décisions de la Commission de ne pas enregistrer leurs ICE; qu'il est donc nécessaire d'adapter la réglementation afin que l'initiative soit la plus accessible possible aux citoyens et aux organisateurs;
- D. considérant que le Parlement européen est le seul organe directement élu de l'Union européenne et qu'il représente, en tant que tel et par définition, les citoyens de l'Union;
- E. considérant que plusieurs institutions, ONG, centres de recherche et groupes de la société civile ont examiné les différents points faibles dans l'application du règlement (UE) n° 211/2011 relatif à l'initiative citoyenne et l'organisation des ICE, ont proposé de nombreuses améliorations et ont indiqué à de nombreuses reprises quels aspects du règlement devaient être révisés de toute urgence;
- F. considérant que les modalités pratiques décrites à l'article 6 du règlement, notamment la mise en place d'un système de collecte en ligne et sa certification par une autorité compétente dans un État membre, laissent la plupart du temps aux organisateurs moins de 12 mois pour collecter les signatures nécessaires;
- G. considérant que la présentation d'une initiative retenue à la Commission au terme de la période de collecte des signatures ne dépend pas d'un délai spécifique, ce qui est source de confusion et d'incertitude pour les institutions comme pour le public;
1. salue l'initiative citoyenne européenne – telle que définie à l'article 11, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne et à l'article 24, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne –, qui constitue le premier instrument de démocratie participative transnationale et donne aux citoyens la possibilité de s'engager directement auprès des institutions de l'Union européenne et de s'investir activement dans l'élaboration des politiques et de la législation européennes, complétant leur droit de présenter des pétitions au Parlement européen et leur droit de s'adresser au Médiateur européen;
 2. souligne que l'initiative citoyenne européenne est le premier instrument de démocratie participative accordant aux citoyens de l'Union européenne le droit, s'ils réunissent au moins un million de déclarations de soutien représentant au moins un quart des États membres de l'Union, de prendre l'initiative d'inviter la Commission à présenter, dans le cadre de ses compétences, une proposition appropriée concernant des questions dont les citoyens jugent qu'elles doivent faire l'objet d'un acte législatif nécessaire à la mise en œuvre des traités, ce qui renforce le nouveau droit politique des citoyens;
 3. met l'accent sur le fait que l'initiative citoyenne représente une occasion exceptionnelle pour les citoyens de définir et d'exprimer leurs aspirations ainsi que de demander à l'Union d'agir, et qu'il convient d'encourager son utilisation et de la soutenir par tous les moyens disponibles; reconnaît cependant les lacunes majeures devant être comblées afin de renforcer l'efficacité de l'ICE; souligne que toute nouvelle évaluation de l'instrument doit avoir pour objectif de le rendre aussi facile d'utilisation que possible, sa vocation première étant de faire le lien entre les citoyens européens et l'Union européenne; insiste également

sur le fait que s'exprimer dans sa langue maternelle est un droit civil, et invite par conséquent la Commission et les États membres à envisager des solutions alternatives afin de permettre aux citoyens d'entreprendre toute activité liée à une ICE dans leur propre langue, de sorte à encourager leur participation; fait remarquer qu'il convient de sensibiliser le public à l'ICE, tout en déplorant que cet outil reste peu connu des citoyens de l'Union; invite l'Union, à cette fin, à organiser des campagnes de publicité et de promotion de manière à mieux faire connaître l'initiative citoyenne dans les médias et auprès du grand public;

4. insiste en outre sur le fait que l'engagement civique des jeunes est fondamental pour l'avenir de toutes les démocraties, et invite la Commission à tirer les leçons des expériences d'ICE véritablement positives au niveau national;
5. juge essentiel que les citoyens puissent contribuer à l'exercice des prérogatives législatives de l'Union et être associés directement au lancement de propositions législatives;
6. remarque qu'il convient de sensibiliser le public à l'ICE afin d'en faire un outil efficace de participation démocratique; prie instamment la Commission et les États membres, à ce sujet, de communiquer le plus possible à propos de cet instrument, afin d'attirer l'attention du plus grand nombre de citoyens possible et d'encourager leur participation active;
7. invite la Commission à exploiter tous les canaux de communication publics, en prenant toutes les mesures nécessaires à la transparence de l'initiative, pour sensibiliser à l'initiative citoyenne européenne et pour faciliter la communication sur les initiatives en cours, en concevant, par exemple, des applications proposant des informations, des notifications et une fonction de signature électronique; souligne que la participation active des citoyens de l'Union aux ICE dépend également en grande partie de la publicité faite autour de l'instrument dans les États membres; propose dès lors que les parlements nationaux des États membres mentionnent l'initiative citoyenne européenne sur leurs sites internet officiels;
8. relève que plus de six millions de citoyens de l'Union ont pris part à une ICE, que 51 demandes d'enregistrement d'une initiative ont été présentées, dont seules trois ont été considérées recevables ("L'eau, un droit humain", "L'un de nous" et "Stop vivisection"), et que six organisateurs d'une initiative, nombre qui correspond à 30 % des initiatives refusées, ont contesté le refus de la Commission devant la Cour de justice, ce qui met en évidence les progrès qui restent encore à accomplir pour exploiter pleinement le potentiel de l'initiative citoyenne européenne; souligne que les organisateurs ont été confrontés à diverses difficultés d'ordre pratique depuis l'entrée en vigueur du règlement, en avril 2012, et que le nombre d'initiatives diminue;
9. invite la Commission à fournir des informations pertinentes et complètes – notamment juridiques – le plus tôt possible aux organisateurs d'ICE par l'intermédiaire du centre de contact Europe Direct, afin qu'ils connaissent les possibilités qui s'offrent à eux et ne se heurtent pas à un refus en proposant une initiative qui ne relève manifestement pas du champ de compétence de la Commission ou ne respecte pas les critères juridiques de recevabilité; demande qu'il soit envisagé de créer un autre organe indépendant chargé d'une mission de conseil; relève cependant qu'avec le traité de Lisbonne, les questions soulevées par les ICE peuvent ne pas correspondre entièrement aux attributions de la

Commission; estime, par ailleurs, que la Commission devrait envisager de créer un bureau dédié à l'ICE au sein de ses représentations permanentes chacun de ses États membres, qui apporterait toute l'information, le conseil et le soutien nécessaires aux initiatives citoyennes;

10. insiste, en outre, sur le fait qu'un bureau dédié aux ICE pourrait également contribuer à sensibiliser le public et les médias à ces initiatives; invite dès lors la Commission à promouvoir l'ICE en tant qu'instrument officiel de l'Union européenne permettant d'atteindre cet objectif; souligne que cette mesure pourrait également permettre de surmonter la réticence des citoyens à partager les données personnelles nécessaires pour soutenir une ICE;
11. exige que des orientations plus détaillées soient fournies sur l'interprétation des bases juridiques, ainsi que davantage d'informations concernant les exigences en matière de protection des données dans chaque État membre où les organisateurs mènent leur campagne, de sorte à leur fournir une sécurité juridique, et concernant la possibilité pour ces derniers de souscrire une assurance à un prix abordable;
12. regrette le manque d'informations claires sur l'outil ICE à ses débuts, manque qui a conduit à une conception générale erronée de sa nature et a été source de frustration lorsque les premières ICE ont été rejetées par la Commission; rappelle que l'outil se doit d'être simple, clair et convivial et qu'il doit être porté à la connaissance d'un large public; insiste sur le fait que la Commission devrait encourager et soutenir les représentants élus au niveau national et local à mener cette campagne de sensibilisation en faveur de l'ICE;
13. soutient en outre la participation active des citoyens de l'Union européenne afin que cet instrument soit utilisé comme il se doit dans la détermination de l'agenda politique; exprime ses préoccupations quant au conflit d'intérêts potentiel dû au fait que la Commission elle-même a la responsabilité exclusive d'effectuer le contrôle de recevabilité, et demande que cette situation soit réglée à l'avenir; remarque, dans le même temps, que la transparence et la responsabilisation devraient être un objectif pour toutes les parties prenantes, de sorte que les activités des citoyens aient lieu en toute transparence;
14. invite la Commission, en ce sens, à considérer également le Parlement comme un acteur décisionnel, d'autant plus qu'il s'agit de la seule institution dont les membres sont directement élus par les citoyens de l'Union;
15. insiste sur le fait qu'en vertu de l'article 4 du règlement (UE) n° 211/2011, "lorsqu'elle refuse d'enregistrer une proposition d'initiative citoyenne, la Commission informe les organisateurs des motifs de ce refus, ainsi que de toutes les voies de recours judiciaires et extrajudiciaires dont ils disposent"; prend acte, à cet égard, des nombreuses protestations exprimées par les organisateurs parce qu'ils n'avaient pas reçu d'informations détaillées et exhaustives justifiant le rejet de leur ICE; invite la Commission à expliquer de manière détaillée le refus d'une ICE, si elle estime que celle-ci se trouve "manifestement hors du champ de compétence de la Commission", et à donner en même temps aux organisateurs, par écrit et de sorte à faciliter leur travail, des indications juridiques pertinentes – qui devraient être rendues entièrement publiques afin d'assurer la transparence du processus – afin que la validité et l'objectivité complète de ces éléments puisse faire l'objet d'un

contrôle juridique, que soit limité dans la plus large mesure possible le pouvoir discrétionnaire de la Commission, qui est à la fois juge et partie dans l'évaluation de la recevabilité d'une initiative, et que les organisateurs soient en mesure de décider s'ils entendent remanier leur initiative et la présenter à nouveau sous une forme modifiée;

16. demande à la Commission d'envisager la possibilité, lorsqu'une initiative dans son ensemble ne relève pas de ses compétences, de n'enregistrer qu'une partie de l'initiative; lui demande également d'indiquer aux organisateurs, au moment de l'enregistrement, quelle partie de l'initiative ils pourraient présenter – le dialogue et l'interaction avec les organisateurs des ICE étant cruciales tout au long du processus – et d'informer le Parlement de sa décision concernant l'enregistrement de l'ICE; invite la Commission à également explorer des moyens de déférer, en tout ou partie, à l'autorité compétente nationale ou régionale, les initiatives qui ne relèvent pas du champ de compétence de la Commission;
17. fait observer l'importance des technologies en tant qu'outils encourageant la participation des citoyens; exhorte la Commission à rendre son logiciel de collecte en ligne des signatures plus convivial et accessible aux personnes handicapées, ainsi qu'à proposer de stocker ces signatures gratuitement sur ses serveurs à titre permanent, en utilisant les budgets existants au niveau de l'Union; l'invite également à simplifier et à réviser les spécifications techniques relatives à la collecte des signatures en ligne, de sorte que les adresses électroniques puissent être collectées, sans obligation, sur le même écran que le formulaire de soutien, mais conservées dans une base de données distincte;
18. estime que, s'il est révisé, cet instrument a le potentiel d'obtenir la participation du public et de promouvoir le dialogue entre les citoyens, ainsi qu'entre les citoyens et les institutions de l'Union européenne; souligne la nécessité de lier la collecte en ligne des signatures aux nouveaux outils des médias sociaux et numériques, en suivant l'exemple d'autres plateformes de campagne qui ont fait leurs preuves;
19. demande à la Commission de réexaminer le lien automatique établi entre l'enregistrement d'une ICE et le début du délai de 12 mois pour la collecte des manifestations de soutien, afin que les organisateurs d'une ICE puissent décider eux-mêmes à partir de quelle date ils entendent démarrer ladite collecte;
20. invite la Commission à engager les États membres à utiliser l'instrument de validation pour les déclarations de soutien à l'ICE, mis au point dans le cadre du programme portant sur des "solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes";
21. souligne qu'en ce qui concerne les instruments disponibles pour renforcer la démocratie participative dans l'Union, les outils informatiques devraient également être mis à la disposition des régions, ce qui permettrait d'accroître la participation des citoyens aux affaires publiques;
22. salue avec profonde satisfaction la proposition du Conseil économique et social européen de fournir des traductions gratuites des textes des ICE afin de réduire les coûts d'organisation d'une initiative;
23. demande que soit renforcée la coopération interinstitutionnelle tant au niveau de l'Union

européenne qu'au niveau national et local, lors du traitement d'ICE, en matière d'information et de soutien aux organisateurs des ICE; demande d'améliorer le site internet multilingue de l'ICE géré par la Commission et de prévoir un ensemble unique d'orientations, dans toutes les langues officielles de l'Union, sur les droits et obligations des organisateurs d'ICE et sur les procédures administratives applicables dans le cadre de la procédure d'ICE;

24. demande la création prochaine d'un guichet unique, physique et en ligne fournissant en permanence des informations, des services de traduction, ainsi qu'un soutien technique, juridique et politique concernant les ICE; estime que ce guichet pourrait utiliser les ressources existantes du point de contact basé au centre de contact Europe Direct, ainsi que des représentations de la Commission et des bureaux d'information du Parlement dans les États membres; estime qu'une telle organisation rapprocherait l'ICE des citoyens;
25. estime qu'il est trop compliqué pour les organisateurs de fournir différentes données à caractère personnel à l'appui des ICE dans les 28 États membres, comme le requiert le règlement (UE) n° 211/2011 sur la base des diverses dispositions nationales en la matière, et demande l'introduction d'une procédure unique de dépôt des manifestations de soutien moyennant la modification de l'annexe III du règlement (UE) n° 211/2011 afin d'harmoniser la nature des données collectées au sein des divers États membres pour les déclarations de soutien; encourage la Commission à continuer de négocier avec les États membres en vue de réduire le nombre d'exigences relatives aux données, notamment de supprimer l'obligation de communiquer des numéros d'identification personnels, et de les rendre plus conviviales, et rappelle que l'ICE vise à encourager la participation et à influencer sur la détermination de l'agenda politique, et non à imposer des propositions contraignantes; suggère que soit envisagée la création d'une citoyenneté numérique européenne et propose, en attendant cette création, de trouver une solution transitoire dans le but de résoudre les problèmes actuels découlant de l'enregistrement multiple; invite par conséquent la Commission à examiner de toute urgence cette question dans sa stratégie numérique;
26. invite la Commission à modifier l'article 3 du règlement (UE) n° 211/2011 et à recommander aux États membres d'abaisser l'âge minimal pour être habilité à soutenir une ICE et à y participer de 18 à 16 ans et de ne pas le lier à l'âge nécessaire pour voter aux élections du Parlement européen – cela permettrait de donner aux jeunes, en particulier, la possibilité de participer activement à la poursuite de la conception du projet européen;
27. reconnaît que la responsabilité personnelle des organisateurs quant à la protection des données à caractère personnel recueillies auprès des signataires pose un problème délicat, et propose une réduction de l'éventail de données exigées ainsi qu'une modification de la formulation de l'article 13 du règlement (UE) n° 211/2011 sur la responsabilité, afin de préciser que la responsabilité personnelle n'est pas illimitée; propose, à cette fin, que les comités de citoyens puissent obtenir la personnalité juridique et que le texte du règlement s'inspire de l'article 3 de la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, pour établir que les organisateurs sont uniquement responsables lorsque les actes incriminés sont "illicites et commis intentionnellement ou par négligence au moins grave";

28. encourage la Commission et les États membres à harmoniser les données à fournir et à faciliter leur collecte; demande aux autorités nationales compétentes d'informer périodiquement les commissions aux affaires européennes des parlements nationaux des ICE en cours de collecte et ayant déjà atteint un nombre significatif de signatures; prie instamment la Commission de proposer une révision du règlement (UE) n° 211/2011 afin de garantir que les citoyens puissent signer une ICE dans leur pays de résidence;
29. se dit préoccupé par le fait que, depuis 2012, seules 3 des 31 ICE enregistrées ont atteint la phase finale; souligne que la baisse considérable du nombre de nouvelles initiatives est une des conséquences des exigences disproportionnées et de la complexité inutile du système; regrette l'absence d'effets juridiques des initiatives fructueuses et le manque de suivi de la Commission; exprime ses divergences de vues avec la Commission concernant la mise en œuvre effective du règlement pour tirer pleinement parti des possibilités que recèlent les ICE; souligne que les institutions européennes et les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour promouvoir l'ICE et renforcer la confiance des citoyens dans cet outil;
30. invite la Commission à revoir la formulation de l'article 10, point c), du règlement (UE) n° 211/2011 afin qu'un véritable suivi des initiatives retenues soit possible, notamment avec un débat au Parlement en plénière, suivi d'un vote sur l'ICE; prie la Commission de commencer à préparer un acte juridique sur les ICE retenues dans un délai de 12 mois à partir de leur acceptation;
31. est d'avis qu'afin de souligner la dimension politique des initiatives, il convient de structurer les auditions publiques au titre de l'article 11 du règlement (UE) n° 211/2011 de sorte à permettre aux organisateurs de débattre avec les députés au Parlement européen et les agents concernés de la Commission; insiste sur le fait que les auditions concernant les ICE devraient être organisées à l'initiative d'une commission "neutre", c'est-à-dire d'une commission qui ne soit pas la commission principalement compétente pour le contenu du domaine concerné, et qu'elles devraient toujours prévoir également la participation d'experts externes;
32. prie instamment le Parlement et ses commissions, le cas échéant et conformément à l'article 225 du traité FUE, de faire usage de leur droit de demander à la Commission de présenter une proposition tenant compte du contenu de toute ICE ayant abouti;
33. invite la Commission à envisager la possibilité de soutenir financièrement les ICE à l'aide des budgets existants de l'Union, par l'intermédiaire de programmes européens tels que "L'Europe pour les citoyens" et "Droits, égalité et citoyenneté", en envisageant la possibilité de financer des programmes d'information destinés à la radio et à la télévision et en gardant à l'esprit que l'égalité entre les citoyens doit être garantie, que l'organisation d'ICE requiert véritablement un soutien financier et que de nombreux amendements au budget de l'Union ont été déposés à cette fin;
34. invite la Commission à prendre toutes les précautions requises contre le vol, y compris au moyen d'outils en ligne, d'informations sensibles relatives aux signataires, notamment lorsque ces informations sont traitées sous la forme de données agrégées;
35. salue la publication du rapport de la Commission du 31 mars 2015 sur l'initiative

citoyenne européenne et la décision du Médiateur européen OI/9/2013/TN, et invite la Commission à s'assurer, lorsqu'elle révisera cet instrument, que toutes les mesures juridiques appropriées seront mises en œuvre afin qu'un suivi adéquat soit proposé lorsqu'une ICE aura été jugée recevable et présentée avec succès; invite par conséquent la Commission, compte tenu des différentes lacunes apparues, à présenter le plus rapidement possible une proposition de révision du règlement (UE) n° 211/2011 relatif à l'initiative citoyenne et du règlement d'exécution (UE) n° 1179/2011;

36. invite les institutions européennes à réaliser le travail de communication indispensable par une campagne d'information sur l'ICE;
37. demande à la Commission de présenter au Parlement un rapport régulier sur l'état d'avancement des ICE en cours, afin qu'il puisse vérifier, dans le cadre de son engagement envers les citoyens européens, que l'instrument fonctionne le plus efficacement possible; souligne que la procédure d'ICE devrait être améliorée de façon continue en fonction de l'expérience pratique acquise et, en outre, se conformer aux arrêts de la Cour de justice;
38. recommande d'utiliser tous les canaux de communication disponibles, en particulier les plateformes de médias sociaux et numériques de toutes les institutions européennes concernées, pour mener une campagne de sensibilisation avec la participation des bureaux et représentations de l'Union européenne, ainsi que des autorités nationales; demande à la Commission de soutenir le développement d'un logiciel ICE dédié et de source ouverte à destination des téléphones portables; se réjouit du fait que certaines ICE aient pu avoir une incidence à l'échelle locale;
39. estime qu'il est essentiel, pour que les citoyens puissent utiliser cet outil de démocratie participative de façon appropriée et pour prévenir d'éventuels abus visant à satisfaire des intérêts privés, de renforcer la transparence et la qualité des contrôles du soutien et du financement dont bénéficient les ICE;
40. relève le rôle important que joue le Médiateur européen lorsqu'il s'agit d'enquêter sur le traitement par la Commission des demandes d'initiatives citoyennes, surtout en cas de refus d'enregistrement d'une initiative;
41. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'initiative citoyenne européenne (ICE) trouve son origine dans la convention et a été conçue pour donner au citoyen européen la possibilité de participer au lancement d'initiatives législatives. L'idée d'origine était donc qu'une fois en place, cet instrument permettrait de mobiliser davantage la société civile et de renforcer la citoyenneté européenne, notamment à l'échelle transnationale.

Au vu des multiples réponses reçues de la société civile et du rapport de la Commission sur les trois premières années de fonctionnement de l'ICE, il est clair qu'indépendamment des critères de réussite, le projet n'a aujourd'hui pas encore atteint ses objectifs, étant donné qu'aucune initiative n'a jusqu'ici été suivie d'une législation. Le rapport de la Commission fait état de 51 initiatives (COM(2015)145).

Ce rapport cherche à améliorer le fonctionnement de l'ICE afin de la rendre plus conviviale et d'éliminer certains obstacles qui se sont révélés être une source de difficulté pour les organisateurs de l'ICE.

Il est certain qu'une partie de ces difficultés n'était pas prévisible au départ, toutefois les trois dernières années d'expérience devraient permettre d'apporter des innovations. La Commission devrait entreprendre une révision approfondie de l'ICE en 2016 et l'avis du Parlement concernant cet instrument aura son poids car il reflétera, avant tout, le point de vue de la base, celui des citoyens qui ont tenté d'utiliser l'ICE.

1.7.2015

AVIS DE LA COMMISSION DES PETITIONS

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur l'initiative citoyenne européenne
(2014/2257(INI))

Rapporteuse pour avis (*): Beatriz Becerra Basterrechea

(*) Commissions associées – article 54 du règlement

SUGGESTIONS

La commission des pétitions invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. salue l'initiative citoyenne européenne (ICE) – telle que définie à l'article 11, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne (traité UE) et à l'article 24, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) – qui constitue le premier instrument de démocratie participative transnationale et donne aux citoyens la possibilité de s'engager directement auprès des institutions de l'Union européenne et de s'investir activement dans l'élaboration des politiques et de la législation européennes, complétant leur droit de présenter des pétitions au Parlement européen et droit de s'adresser au médiateur européen;
2. se félicite du rapport de la Commission sur l'ICE qui reconnaît qu'il est encore possible d'améliorer et de promouvoir cet instrument; se félicite également de l'enquête d'initiative du médiateur européen sur le fonctionnement de l'ICE; souligne l'expérience pratique acquise dans de nombreux domaines depuis 2012 par les organisateurs de l'initiative citoyenne européenne;
3. demande à la Commission de présenter au Parlement un rapport régulier sur l'état d'avancement des ICE en cours, afin qu'il puisse vérifier que l'instrument fonctionne le plus efficacement possible, dans le cadre de son engagement envers les citoyens européens souligne que la procédure d'ICE devrait être améliorée de façon continue en

fonction de l'expérience pratique acquise et, en outre, se conformer aux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne;

4. rappelle que, dans les résolutions et les rapports annuels précédents, préparés par la commission des pétitions, le Parlement a déjà souligné certaines faiblesses du cadre juridique existant ainsi que les lourdeurs administratives dans la gestion concrète de l'ICE, dues à un support TI insuffisant et à une utilisation disparate au sein des administrations nationales; invite la Commission à procéder, dès que possible, à une révision complète du règlement sur l'ICE et du règlement d'exécution (UE) n° 1179/2011 de la Commission afin d'éliminer tous les obstacles restants et de mettre en œuvre des procédures claires, simples, conviviales et proportionnées;
5. demande de simplifier et d'harmoniser les procédures et les exigences pour la présentation des déclarations de soutien, au moyen de formulaires standardisés, en renonçant à la collecte des numéros d'identification personnelle, étant donné que cela crée des différences en fonction des États membres; rappelle que le contrôleur européen de la protection des données a déclaré que de telles exigences ne sont pas nécessaires; propose d'envisager la mise en place d'un système d'identification commun pour soutenir les ICE afin de faciliter le processus pour les signataires, et d'explorer davantage la possibilité de créer un registre en ligne volontaire simplifié;
6. salue les efforts déployés par la Commission pour lancer et améliorer le système de collecte de signatures en ligne (SCL); reconnaît toutefois que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour remodeler et adapter le SCL aux besoins des utilisateurs; demande à la Commission de donner aux comités de citoyens l'accès à un serveur gratuite, permanent et centralisé permettant le stockage des signatures en ligne en conformité avec les normes de protection des données de l'Union européenne, de simplifier le logiciel du SCL et de veiller à ce que des groupes spécifiques de personnes tels que les citoyens vivant à l'étranger, les personnes handicapées ou âgées ne soient pas privés de leur droit de signer une initiative;
7. invite la Commission à examiner les options les plus appropriées concernant la période de collecte des signatures dans le cadre de la future révision du règlement sur l'ICE, notamment prolonger la période de collecte des signatures jusqu'à 18 mois, permettre aux organisateurs de décider de la date de début de la période de collecte des signatures ou de fixer la date de lancement de la période de douze mois une fois que la certification du SCL est achevée;
8. se dit préoccupé par le fait que depuis 2012, sur 31 ICE enregistrées, seules 3 ont atteint la phase finale; souligne que la baisse considérable du nombre de nouvelles initiatives est une des conséquences des exigences disproportionnées et de la complexité inutile du système; regrette l'absence d'effets juridiques des initiatives fructueuses et le manque de suivi de la Commission; exprime ses divergences de vues avec la Commission concernant la mise en œuvre effective du règlement pour tirer pleinement parti du possibilités que recèlent les ICE; souligne que les institutions européennes et les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour promouvoir l'ICE et renforcer la confiance des citoyens dans cet outil;
9. estime que s'il est révisé, cet instrument a le potentiel pour obtenir la participation du

public et promouvoir le dialogue entre les citoyens, ainsi qu'entre les citoyens et les institutions de l'Union européenne; souligne la nécessité de lier le SCL aux nouveaux outils des média sociaux et numériques, en suivant l'exemple d'autres plateformes de campagne qui ont fait leurs preuves;

10. recommande d'utiliser tous les canaux de communication disponibles, en particulier les plateformes de médias sociaux et numériques de toutes les institutions européennes pertinentes, pour mener une campagne de sensibilisation avec la participation des bureaux et représentations de l'Union européenne, ainsi que des autorités nationales; demande à la Commission de soutenir le développement d'un logiciel ICE dédié de source ouverte à destination des téléphones portables; se réjouit du fait que certaines ICE aient pu avoir un impact à l'échelle locale;
11. invite la Commission à engager les États membres à utiliser l'instrument de validation pour les déclarations de soutien à l'ICE, mis au point au titre du programme portant sur des "solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes";
12. souligne que, dans le cadre des instruments disponibles pour améliorer la démocratie participative à travers l'Union, des outils informatiques devraient aussi être disponibles pour les régions, permettant ainsi une plus grande participation des citoyens dans les affaires publiques;
13. regrette le manque d'informations claires sur l'outil ICE à ses débuts, manque qui a conduit à une conception générale erronée de sa nature et a été la source de frustration lorsque les premières ICE ont été rejetées par la Commission; rappelle que l'outil se doit d'être simple, clair et convivial et qu'il doit être porté à la connaissance d'un large public; souligne que les représentants élus au niveau national et local doivent être encouragés et soutenus par la Commission pour mener à bien cette campagne de sensibilisation en faveur de l'ICE;
14. exprime ses préoccupations quant au conflit d'intérêts potentiel face au fait que la Commission elle-même a la responsabilité exclusive d'effectuer la vérification juridique initiale et demande que cette situation soit traitée comme il se doit à l'avenir;
15. considère que le réexamen du règlement sur l'ICE doit aussi être l'occasion de souligner les grandes différences entre l'ICE et le droit de présenter des pétitions, et que ceci pourrait être fait par le biais d'informations harmonisées sur les sites web des institutions européennes et dans leurs politiques de communication;
16. demande de renforcer la coopération interinstitutionnelle tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau national ou local, lors du traitement d'ICE en apportant des informations et un soutien aux organisateurs des ICE; demande d'améliorer le site internet multilingue de l'ICE géré par la Commission et de prévoir un ensemble unique d'orientations, dans toutes les langues officielles de l'Union, sur les droits et obligations des organisateurs d'ICE et sur les procédures administratives applicables dans le cadre de la procédure d'ICE; se félicite de la proposition du Conseil économique et social européen de fournir des traductions gratuites des textes des ICE;
17. demande la création prochaine d'un guichet unique, physique et en ligne fournissant en

permanence des informations, des services de traduction, ainsi qu'un soutien technique, juridique et politique concernant les ICE, qui pourrait utiliser les ressources existantes du point de contact basé au centre de contact Europe Direct, ainsi que les représentations de la Commission et les bureaux d'information du Parlement dans les États membres; estime qu'une telle organisation rapprocherait l'ICE des citoyens;

18. invite la Commission à envisager différentes options pour fournir un soutien administratif et financier aux projets d'ICE au moyen des lignes budgétaires existantes du programme "L'Europe pour les citoyens" et du programme "Droits, égalité et citoyenneté";
19. invite la Commission à envisager l'abaissement de l'âge minimum pour soutenir une ICE à 16 ans, afin d'encourager la participation civique de la jeune génération aux affaires de l'Union européenne;
20. recommande à la Commission de procéder à une révision du règlement sur l'ICE afin de garantir également la transparence et l'équilibre institutionnel dans la procédure de prise de décision et de clarifier la procédure de recevabilité juridique; note les affaires pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et se dit convaincu que la CJUE jugera si la Commission applique la recevabilité de manière trop rigide, et entretemps, propose d'épauler les organisateurs dans la définition de la base juridique de leur proposition;
21. invite la Commission à répondre aux ICE admises par des actions plus concrètes et avec un niveau d'implication plus élevé, et, lorsqu'elles sont déclarées irrecevables, à fournir des motifs de rejet qui soient plus solides, cohérents et compréhensibles; rappelle à la Commission qu'elle devrait envisager de présenter une proposition législative pour chaque ICE admise; invite la Commission, en cas de recevabilité juridique partielle, à suggérer que l'ICE soit remaniée ou à accepter les parties relevant de sa compétence;
22. encourage les institutions de l'Union européenne à envisager la possibilité d'un débat sur les questions soulevées par des initiatives qui n'ont pas atteint le million de signatures, mais qui ont plus de la moitié des signatures requises; rappelle à cet égard que la commission des pétitions peut examiner les ICE non admises conformément à l'article 218 du règlement du Parlement, si elle estime qu'il convient d'assurer un suivi;
23. demande l'élaboration d'un rapport d'initiative du Parlement sur chaque ICE admise, suivi d'un débat et d'un vote en plénière; propose que, si la Commission ne présente pas de proposition législative dans un délai de douze mois après présentation d'une ICE admise, la commission compétente du Parlement européen élaborera un nouveau rapport afin d'exprimer les demandes législatives concrètes pour lesquelles le rapporteur choisi consultera les organisateurs de l'ICE dans une autre audition;
24. estime que, pour que les citoyens puissent utiliser cet outil de démocratie participative de façon appropriée et pour prévenir d'éventuels abus visant à satisfaire des intérêts privés, il est essentiel de renforcer la transparence et la qualité des contrôles du soutien et du financement dont bénéficient les ICE;
25. demande à la Commission de préciser, à la lumière du futur arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), si les citoyens de l'Union européenne pourraient être en

mesure de proposer des modifications au traité, et d'envisager, dans la prochaine révision du règlement, la recevabilité d'ICE qui requièrent des modifications des traités conformément à l'article 48 du traité FUE;

26. rappelle que les auditions concernant les ICE admises sont actuellement organisées par la commission compétente, d'après le sujet de l'ICE, avec la commission des pétitions associée; propose que la commission des pétitions, en tant qu'instance neutre ayant l'expérience la plus large avec les citoyens, reprenne l'organisation des auditions, avec la participation des parties intéressées, pour assurer la cohérence et un traitement juste et équitable au cours des auditions des différentes ICE; note que tous les membres du comité de citoyens pour une ICE devraient être remboursés des frais exposés dans le cadre de la participation aux auditions.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	23.6.2015
Résultat du vote final	+: 30 -: 0 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Margrete Auken, Beatriz Becerra Basterrechea, Heinz K. Becker, Soledad Cabezón Ruiz, Andrea Cozzolino, Pál Csáky, Miriam Dalli, Rosa Estaràs Ferragut, Eleonora Evi, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sylvie Goddyn, Daniel Hannan, Peter Jahr, Jude Kirton-Darling, Svetoslav Hristov Malinov, Roberta Metsola, Marlene Mizzi, Julia Pitera, Gabriele Preuß, Yana Toom, Bodil Valero, Jarosław Wałęsa, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka
Suppléants présents au moment du vote final	Elisabetta Gardini, Kostadinka Kuneva, Jérôme Lavrilleux, Kazimierz Michał Ujazdowski, Ángela Vallina, Axel Voss, Rainer Wieland
Suppléants (art. 200, par. 2) présents au moment du vote final	Amjad Bashir, Rosa D'Amato

16.7.2015

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur l'initiative citoyenne européenne
(2014/2257(INI))

Rapporteure pour avis: Sylvia-Yvonne Kaufmann

SUGGESTIONS

La commission des affaires juridiques invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. souligne le fait que l'initiative citoyenne européenne est le premier instrument de démocratie participative accordant aux citoyens de l'Union européenne le droit, s'ils réunissent au moins un million de déclarations de soutien représentant au moins un quart des États membres de l'Union, de prendre l'initiative d'inviter la Commission à présenter, dans le cadre de ses compétences, une proposition appropriée concernant des questions dont les citoyens jugent qu'elles doivent faire l'objet d'un acte législatif nécessaire à la mise en œuvre des traités, ce qui renforce le nouveau droit politique des citoyens;
2. salue le rapport sur l'initiative citoyenne européenne publié le 31 mars 2015 par la Commission, dans lequel celle-ci reconnaît qu'il est encore possible d'améliorer l'initiative citoyenne européenne et recense, en vue d'améliorer cet instrument, un certain nombre de points qui semblent poser problème; salue également l'enquête d'initiative du Médiateur européen sur le fonctionnement de l'initiative citoyenne européenne, à l'issue de laquelle sont avancées onze propositions concrètes d'amélioration de ladite initiative;
3. juge essentiel que les citoyens puissent contribuer à l'exercice des prérogatives législatives de l'Union et être associés directement au lancement de propositions législatives;
4. relève que plus de six millions de citoyens de l'Union ont pris part à une initiative citoyenne, que 51 demandes d'enregistrement d'une initiative ont été présentées, dont seules trois ont été considérées recevables ("L'eau, un droit humain", "L'un de nous" et "Stop vivisection"), et que six organisateurs d'une initiative, nombre qui correspond à 30 % des initiatives refusées, ont contesté le refus de la Commission devant la Cour de

justice, ce qui met en évidence les progrès qui restent encore à accomplir pour exploiter pleinement le potentiel de l'initiative citoyenne européenne; souligne que les organisateurs ont été confrontés à diverses difficultés d'ordre pratique depuis l'entrée en vigueur du règlement, en avril 2012, et que le nombre d'initiatives diminue;

5. demande de réexaminer le double rôle de la Commission, qui pourrait donner lieu à un conflit d'intérêts, dans la mesure où certains organisateurs d'initiatives reconnaissent que la Commission apporte une contribution précieuse et significative au cours de la procédure; en ce sens, invite la Commission à considérer également le Parlement comme un acteur décisionnel, d'autant plus qu'il s'agit de la seule institution dont les membres sont élus directement par les citoyens de l'Union;
6. invite la Commission à assurer un soutien global, y compris par un avis juridique non contraignant – par exemple, en mettant en place un point de contact clairement identifié chargé de l'initiative citoyenne dans les représentations de la Commission et les centres d'information Europe Direct dans tous les États membres, qui ait pour mission de fournir des renseignements et d'apporter des conseils et le soutien nécessaires aux initiatives citoyennes –, eu égard aux difficultés auxquelles sont confrontés les organisateurs pour déterminer les dispositions des traités et dispositions juridiques sur lesquelles fonder leur initiative pour que celle-ci soit valable; souligne toutefois qu'en cas de refus, la Commission doit donner aux citoyens une explication détaillée, transparente et compréhensible de ses choix politiques, et qu'elle doit également informer les organisateurs des motifs juridiques pertinents;
7. demande à la Commission d'envisager la possibilité, lorsqu'une initiative ne relève pas entièrement de ses compétences, de n'enregistrer qu'une partie de l'initiative; estime approprié, dans ce cas, de commencer par consulter le comité des citoyens à l'origine de la demande;
8. invite en outre la Commission à améliorer son portail internet pour le rendre plus compréhensible et convivial, surtout pour tout ce qui concerne les informations sur ses compétences et l'assistance proposée pour qu'une demande soit jugée recevable; estime que la Commission devrait non seulement fournir une liste claire de ses compétences, mais encore clarifier la procédure d'enregistrement, sachant que l'enregistrement d'un grand nombre d'initiatives citoyennes proposées a été rejeté au motif qu'elles ne relevaient manifestement pas des compétences de la Commission; en ce sens, invite la Commission à participer activement en fournissant aux organisateurs des initiatives citoyennes européennes des orientations détaillées sur l'interprétation des dispositions juridiques pertinentes;
9. souligne la nécessité d'envisager une procédure harmonisée et plus efficace de présentation des déclarations de soutien, car il est inadmissible que des citoyens de l'Union ne puissent apporter leur soutien à des initiatives citoyennes parce que les critères de communication des données à caractère personnel diffèrent entre les États membres; demande dès lors à la Commission de proposer, pour tous les États membres, des critères de communication des données plus simples, afin que les citoyens de l'Union puissent plus facilement souscrire à une initiative, quel que soit leur pays de résidence; suggère, afin de faciliter le processus de déclaration de soutien, d'envisager le lancement d'une application

mobile, l'amélioration du système logiciel de collecte en ligne et, surtout, la possibilité d'accepter la signature électronique comme moyen d'identification, en tenant compte également des besoins des personnes handicapées; demande aux États membres de réexaminer d'urgence, pour suppression éventuelle, l'exigence de fournir un numéro d'identification personnelle dans le cadre d'une déclaration de soutien, car cette exigence risque de constituer un fardeau bureaucratique superflu au niveau de la collecte de déclarations de soutien de même qu'un moyen inutile de contrôler l'identité d'un signataire;

10. invite la Commission à exploiter tous les canaux de communication publics, en prenant toutes les mesures nécessaires à la transparence de l'initiative, pour sensibiliser à l'initiative citoyenne européenne et pour faciliter la communication sur les initiatives en cours, en concevant, par exemple, des applications proposant des informations, des notifications et une fonction de signature électronique; souligne que la participation active des citoyens de l'Union aux initiatives citoyennes européennes dépend également en grande partie de la publicité faite autour de l'instrument dans les États membres; propose dès lors que les parlements nationaux des États membres mentionnent l'initiative citoyenne européenne sur leurs sites internet officiels;
11. réaffirme qu'il convient de supprimer le lien automatique existant entre l'enregistrement d'une initiative citoyenne et la date de lancement de la période de douze mois prévue pour la collecte des déclarations de soutien et que les organisateurs d'une initiative devraient pouvoir choisir la date de lancement de celle-ci, dans un délai de trois mois à dater de l'enregistrement de l'initiative par la Commission;
12. relève également que la période de collecte des déclarations de soutien pourrait être portée à 18 mois;
13. observe que des questions de responsabilité se sont posées aux organisateurs d'initiatives citoyennes, parce que les comités des citoyens sont dépourvus de personnalité juridique, et que ce problème ne peut être résolu qu'en modifiant le règlement; invite la Commission à envisager la possibilité d'octroyer la personnalité juridique aux comités des citoyens visés à l'article 3, paragraphe 2, du règlement; invite, en outre à prendre des mesures de réduction des risques afin d'encourager les membres des comités des citoyens à prendre des mesures concrètes;
14. se félicite que le Comité économique et social européen soit disposé à fournir gracieusement des services de traduction aux initiateurs, permettant ainsi de faciliter la diffusion d'initiatives citoyennes dans toutes les langues officielles, a fortiori dans la mesure où l'utilisation de la langue maternelle représente un droit civil; y voit une contribution significative au soutien apporté aux citoyens en leur permettant de promouvoir plus efficacement les sujets qui les intéressent auprès de la population de l'Union;
15. souligne l'importance de l'équilibre institutionnel dans la procédure d'évaluation des demandes qui suit leur enregistrement, après la présentation d'une initiative citoyenne à la Commission conformément à l'article 9 du règlement; invite dès lors la Commission à envisager la possibilité d'associer les institutions et organes européens concernés, dont le Parlement européen, le Médiateur européen, ECOSOC et le Comité des régions;

16. relève le rôle important que joue le Médiateur européen lorsqu'il s'agit d'enquêter sur le traitement par la Commission des demandes d'initiatives citoyennes, surtout en cas de refus d'enregistrement d'une initiative;
17. demande à la Commission de présenter, en temps opportun, une proposition appropriée visant à réexaminer le règlement sur l'initiative citoyenne et le règlement d'exécution (UE) n° 1179/2011 de la Commission, afin de répondre aux attentes des citoyens de l'Union, de rendre l'utilisation de l'initiative plus simple et de permettre de la sorte à celle-ci de déployer intégralement son potentiel.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	13.7.2015
Résultat du vote final	+: 17 -: 2 0: 4
Membres présents au moment du vote final	Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Jean-Marie Cavada, Kostas Chrysogonos, Mady Delvaux, Rosa Estaràs Ferragut, Dietmar Köster, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Julia Reda, Evelyn Regner, Pavel Svoboda, József Szájer, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka
Suppléants présents au moment du vote final	Angel Dzhambazki, Evelyne Gebhardt, Heidi Hautala, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Virginie Rozière
Suppléants (art. 200, par. 2) présents au moment du vote final	Ángela Vallina, Bogdan Brunon Wenta

**RÉSULTAT DU VOTE FINAL
EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND**

Date de l'adoption	28.9.2015
Résultat du vote final	+: 21 -: 0 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Elmar Brok, Fabio Massimo Castaldo, Pascal Durand, Danuta Maria Hübner, Ramón Jáuregui Atondo, Constance Le Grip, Jo Leinen, György Schöpflin, Josep-Maria Terricabras, Kazimierz Michał Ujazdowski, Rainer Wieland
Suppléants présents au moment du vote final	Gerolf Annemans, Sylvie Goulard, Enrique Guerrero Salom, Sylvia-Yvonne Kaufmann, David McAllister, Viviane Reding, Helmut Scholz
Suppléants (art. 200, par. 2) présents au moment du vote final	Andrea Bocskor, Mady Delvaux, Ulrike Rodust, Iuliu Winkler