



2020/2132(INI)

25.5.2021

AVIS

de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur le droit d'initiative du Parlement
(2020/2132(INI))

Rapporteure pour avis: Gwendoline Delbos-Corfield

PA_NonLeg

SUGGESTIONS

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

1. rappelle que la Commission détient presque le monopole de l'initiative législative, et que les propositions qu'elle présente devraient suivre les principes de proportionnalité et de subsidiarité, respecter l'accord «Mieux légiférer» et s'accompagner d'analyses d'impact adéquates; est d'avis que l'utilisation faite par la Commission de son droit d'initiative législative n'a pas toujours été constructive et productive ces dernières années, surtout lorsqu'elle a adapté ses propositions législatives en fonction de la volonté des États membres, ce qui s'est trop souvent produit; condamne de même le recours fréquent aux procédures de refonte et le manque d'analyses d'impact adéquates, qui ont émoussé l'efficacité des actes législatifs;
2. souligne que le Parlement est la seule institution de l'Union européenne élue directement par les citoyens, mais qu'il ne dispose pas formellement du droit d'initiative législative, à la différence des parlements nationaux; relève qu'étant donné que le Parlement constitue le fondement démocratique de l'Union, il devrait être pleinement associé à toutes les étapes du processus législatif; croit qu'il devrait remplir ses fonctions de manière plus proactive; est d'avis que l'architecture institutionnelle actuelle présente un déficit démocratique difficilement justifiable; recommande donc vivement un renforcement des pouvoirs conférés par les traités au Parlement, afin qu'il exerce son rôle crucial pour la démocratie au sein de l'Union; souhaite qu'il utilise ses pouvoirs de manière plus proactive, par exemple en suggérant un plus grand nombre de nouvelles propositions législatives, pour consolider son rôle moteur dans l'adoption de textes législatifs;
3. réclame avec force une révision de l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), dont la portée est limitée par l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (traité UE), afin d'accorder au Parlement un droit d'initiative législative direct et renforcé, étant donné qu'il représente directement la population européenne et non les seuls intérêts nationaux, qui doivent être contrebalancés; regrette profondément que cette possibilité ait été régulièrement reportée à une future révision des traités, ce qui a eu pour effet de restreindre la représentation des citoyens et de leurs intérêts; croit que la prochaine conférence sur l'avenir de l'Europe devrait constituer une occasion cruciale de discuter démocratiquement de l'évolution possible du cadre institutionnel de l'Union, y compris le renforcement du rôle du Parlement dans le processus décisionnel; juge que ce sera une bonne occasion de débattre de cette question avec des représentants de la société civile;
4. constate que la révision des traités est un processus long; recommande par conséquent vivement au Parlement d'étudier entre-temps toutes les autres options à sa disposition pour renforcer son droit d'initiative législative; juge qu'il serait intéressant d'évaluer la possibilité de modifier l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la

Commission européenne de 2010¹ ainsi que l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» de 2016², en vue d'un renforcement des compétences du Parlement lui permettant d'exercer une influence sur le programme législatif de l'Union;

5. relève qu'en vertu de l'article 68 du traité FUE, le Conseil européen dispose d'un droit d'initiative de fait pour définir les orientations stratégiques de la programmation législative dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ce qui ne reflète pas des conditions équitables entre les colégislateurs que sont le Parlement et le Conseil, contrairement à ce qui est proclamé dans d'autres textes, tels que l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»; souligne par ailleurs l'influence qu'exercent les États membres en amont, puisqu'ils sont représentés dans de nombreux organes consultatifs de la Commission; regrette vivement que la plupart des retraits de propositions législatives de la part de la Commission s'expliquent par l'incapacité du Conseil à parvenir à un accord; déplore que cela récompense de fait l'attitude souvent obstructionniste du Conseil face aux initiatives législatives; insiste sur le fait que ces facteurs ont entraîné un net déséquilibre entre les compétences législatives du Conseil et celles du Parlement;
6. regrette profondément que seul un tiers des procédures d'initiative législative et non législative du Parlement puissent être considérées comme des succès, et que la plupart des rapports d'initiative législative (INL) adoptés depuis 2011 n'aient pas été suivis d'une proposition législative concrète de la part de la Commission³; souligne qu'il est dans l'esprit de la démocratie que la Commission ait l'obligation de répondre aux résolutions parlementaires; est d'avis que les rapports INL devraient être rédigés aussi clairement que possible et s'accompagner, dès que possible, d'analyses d'impact; juge également regrettable que la Commission dépasse fréquemment le délai de trois mois qui lui est imparti pour réagir aux résolutions parlementaires et présenter des propositions législatives; prie instamment la Commission d'assumer ses responsabilités et d'honorer ses propres engagements;
7. estime que la Commission est tenue de donner suite aux initiatives du Parlement, au moins en décrivant les actions qu'elle a entreprises pour ce faire et en fournissant des explications détaillées lorsqu'elle apporte une réponse négative; s'attend à ce que la Commission réponde à chaque rapport INL en adoptant un acte législatif conformément aux principes du droit de l'Union, comme la présidente de la Commission actuelle s'y est engagée dans les orientations politiques qu'elle a présentées devant le Parlement le 16 juillet 2019, au moment de son élection, et comme elle l'a communiqué à tous les commissaires dans leurs lettres de mission; rappelle que l'article 225 du traité FUE et l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» imposent à la Commission de communiquer des raisons détaillées lorsqu'elle ne soumet pas de proposition législative à la suite d'une demande du Parlement; se réserve le droit d'envisager de poursuivre la Commission au titre de l'article 265 du traité FUE si elle ne soumet pas de proposition

¹ JO L 304 du 20.11.2010, p. 47.

² JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.

³ «The European Parliament's right of initiative» (Le droit d'initiative du Parlement européen), Andreas Maurer, université d'Innsbruck, chaire Jean Monnet d'études sur l'intégration européenne, et Michael C. Wolf, Université d'Innsbruck, juillet 2020, p. 55 et 57.

législative et ne motive pas ce refus de manière adéquate;

8. déplore que les communications de la Commission sur les suites données aux rapports d'initiative ne constituent que rarement une réponse détaillée; invite la Commission à publier une réponse satisfaisante en bonne et due forme et à veiller à ce que le public en ait connaissance; estime que si la Commission ne donne pas suite à une demande du Parlement d'adopter un acte relevant de la procédure législative ordinaire, une résolution du Parlement adoptée à la majorité des députés devrait alors constituer la base d'une procédure législative à l'initiative du Parlement lui-même;
9. recommande à la Commission de renforcer la transparence et de simplifier l'accès aux documents, notamment aux analyses d'impact, et aux instruments de participation directe, tels que les consultations publiques en ligne disponibles dans les 24 langues officielles de l'Union et tout autre mécanisme permettant d'apporter un retour sur des questions précises;
10. renvoie aux initiatives de 2016 et de 2020 relatives au mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux; regrette vivement l'absence persistante de réponse en bonne et due forme à l'initiative du Parlement relative à un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux régi par un accord interinstitutionnel entre le Parlement, la Commission et le Conseil, qui établirait un cycle annuel de suivi couvrant l'ensemble des aspects visés à l'article 2 du traité UE et s'appliquant de manière égale, objective et équitable à tous les États membres; invite une nouvelle fois la Commission et le Conseil à entamer sans délai des négociations avec le Parlement sur cet accord interinstitutionnel; juge que la détérioration continue de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux dans plusieurs États membres démontre la nécessité d'une véritable coopération interinstitutionnelle;
11. renouvelle sa proposition motivée quant à l'existence d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée; se déclare une nouvelle fois profondément inquiet de l'inégalité de traitement entre, d'une part, le Parlement et, d'autre part, la Commission et un tiers des États membres dans les modalités ordinaires d'audition en matière de présentation d'une proposition motivée et d'accès à l'information; juge regrettable que les auditions n'aient pas encore abouti à un progrès significatif dans la lutte face aux risques clairs de violation grave des valeurs de l'Union; estime que l'Union présente toujours une structure insuffisante pour contrecarrer le recul de la démocratie, des droits fondamentaux et de l'état de droit et lutter contre les atteintes à ces valeurs dans les États membres; souligne que le fait que le Conseil n'ait pas utilisé efficacement l'article 7 du traité UE continue de porter atteinte à l'intégrité des valeurs européennes communes, à la confiance mutuelle et à la crédibilité de l'Union dans son ensemble;
12. estime que si la Commission décide de ne pas répondre à une initiative citoyenne européenne (ICE) qui a satisfait aux exigences procédurales et est conforme aux traités, en particulier aux valeurs fondamentales de l'Union consacrées à l'article 2 du traité UE, le Parlement pourrait envisager de donner suite à l'ICE au moyen d'un rapport INL fondé sur celle-ci; est d'avis qu'il faudrait concevoir de nouveaux mécanismes qui rapprochent les citoyens européens et leurs représentants élus au sein

du Parlement, afin de renforcer la participation des citoyens et la démocratie européenne dans son ensemble.

**INFORMATIONS SUR L'ADOPTION
PAR LA COMMISSION SAISIE POUR AVIS**

Date de l'adoption	11.5.2021
Résultat du vote final	+: 54 -: 14 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Magdalena Adamowicz, Katarina Barley, Fernando Barrena Arza, Pietro Bartolo, Nicolas Bay, Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareş Bogdan, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Joachim Stanisław Brudziński, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Clare Daly, Marcel de Graaff, Anna Júlia Donáth, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Andrzej Halicki, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Peter Kofod, Łukasz Kohut, Moritz Körner, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Nuno Melo, Roberta Metsola, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Nicola Procaccini, Emil Radev, Paulo Rangel, Diana Riba i Giner, Ralf Seekatz, Michal Šimečka, Birgit Sippel, Sara Skytvedal, Martin Sonneborn, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Annalisa Tardino, Tomas Tobé, Dragoş Tudorache, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Bettina Vollath, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Suppléants présents au moment du vote final	Abir Al-Sahlani, Damian Boeselager, Sira Rego, Rob Rooker, Domènec Ruiz Devesa, Isabel Santos

**VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL
EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS**

54	+
NI	Laura Ferrara, Martin Sonneborn
PPE	Magdalena Adamowicz, Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareş Bogdan, Lena Düpont, Andrzej Halicki, Jeroen Lenaers, Lukas Mandl, Nuno Melo, Roberta Metsola, Nadine Morano, Emil Radev, Paulo Rangel, Ralf Seekatz, Sara Skyttedal, Tomas Tobé, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Javier Zarzalejos
Renew	Abir Al-Sahlani, Anna Júlia Donáth, Sophia in 't Veld, Fabienne Keller, Moritz Körner, Maite Pagazaurtundúa, Michal Šimečka, Ramona Strugariu, Dragoş Tudorache
S&D	Katarina Barley, Pietro Bartolo, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Marina Kaljurand, Łukasz Kohut, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Domènec Ruiz Devesa, Isabel Santos, Birgit Sippel, Bettina Vollath, Elena Yoncheva
The Left	Pernando Barrena Arza, Clare Daly, Cornelia Ernst, Sira Rego
Verts/ALE	Damian Boeselager, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Damien Carême, Alice Kuhnke, Diana Riba i Giner, Tineke Strik

14	-
ECR	Joachim Stanisław Brudziński, Jorge Buxadé Villalba, Patryk Jaki, Assita Kanko, Nicola Procaccini, Rob Rooker
ID	Nicolas Bay, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Marcel de Graaff, Peter Kofod, Annalisa Tardino, Tom Vandendriessche
NI	Milan Uhrík

0	0

Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstention