

LES INITIATIVES CITOYENNES EUROPÉENNES

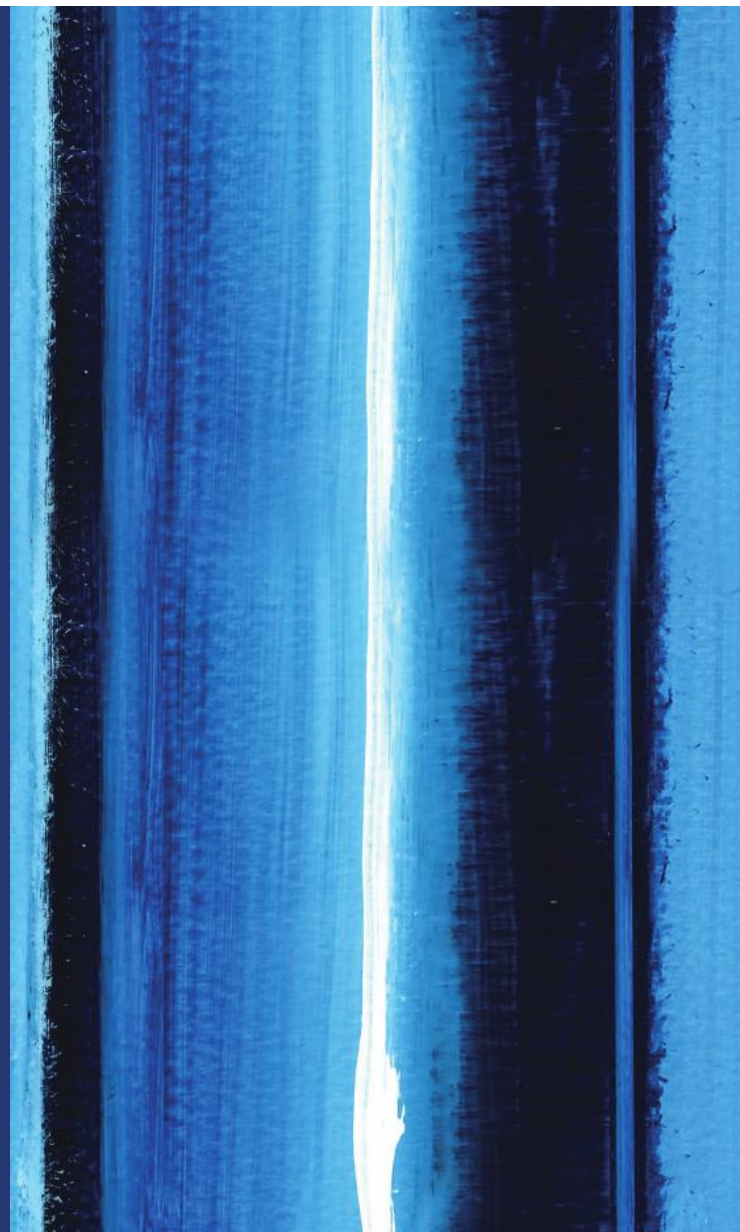
Un échec ?

Eric MORANVAL

*Sous la direction de
Denis STOKKINK*

NOTES D'ANALYSE | MAI 2015

Participation citoyenne



COMPRENDRE POUR AGIR

LES INITIATIVES CITOYENNES EUROPÉENNES
Un échec ?

Eric MORANVAL

Sous la direction de Denis STOKKINK

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	2
INTRODUCTION	3
I. La mise en place des ICE, fruit de la construction d'une Europe démocratique	4
1. Les initiatives citoyennes européennes, éléments constitutifs d'une Europe plus démocratique	4
2. Le fonctionnement des initiatives citoyennes européennes	5
II. L'inquiétant bilan des trois années d'application de l'initiative citoyenne européenne	6
1. De trop nombreux échecs	6
2. D'incomplets succès	7
3. De sombres perspectives d'avenir ?	7
III. Les raisons d'un échec	8
1. De la complexité du processus de validation	8
2. De la tension existant entre les conséquences politiques et juridiques des initiatives	9
CONCLUSION	11
BIBLIOGRAPHIE	12

AVANT-PROPOS

De nombreux citoyens européens réclamaient depuis longtemps une Union européenne davantage démocratique et à l'écoute de ses citoyens. L'institutionnalisation des initiatives citoyennes européennes, officiellement entrées en vigueur en 2012, a été une réponse forte à cette attente. Beaucoup voyaient cet outil comme un formidable moyen de démocratisation, permettant à l'Union européenne d'accélérer sa marche vers le progrès social, perpétuant ainsi l'esprit européen insufflé par des personnalités comme Spaak, Monnet ou Spinelli.

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS a toujours été vigilant quant à la mise en place et à l'utilisation de ces initiatives, qui ont donné aux citoyens l'opportunité inédite jusqu'alors de prendre part activement à la construction européenne. Si cette intention est tout à fait louable, il s'agit néanmoins de rester attentif aux dérives qu'elle peut produire. Comme PLS l'a déjà maintes fois souligné¹, l'Union européenne repose sur quatre types de démocratie qui sont inscrits directement dans sa constitution : démocraties représentative, sociale, participative et directe. La démocratie directe, prise seule, peut constituer un danger. Il s'agit de faire évoluer l'Union en considérant ces quatre types comme un solide ensemble, dans lequel aucune des démocraties ne peut évoluer seule. Lier l'évolution de chacune d'entre elles est primordial afin de ne pas déconstruire l'acquis social européen.

Le succès de « One Of Us », l'une des trois initiatives ayant réussi à réunir plus d'un million de citoyens européens, est plus que préoccupant. Soutenue par un groupe de citoyens conservateurs, elle avait pour but principal d'empêcher le financement par l'Union des « activités qui impliquent la destruction d'embryons humains, en particulier dans les domaines de la recherche, de l'aide au développement et de la santé publique ». Elle s'opposait ainsi résolument à la pratique de l'avortement, droit pourtant acquis dans de nombreux pays européens à la suite d'une longue lutte sociale.

Il est indispensable que les initiatives citoyennes soient vectrices des valeurs européennes que sont l'égalité, la solidarité, la justice, le respect de la dignité humaine, ou encore la démocratie. Inculquer et renforcer l'esprit citoyen européen est essentiel dans l'optique de rendre ces initiatives efficaces, porteuses de progrès social et non de régression. Le succès de l'initiative « One Of Us », fondamentalement contraire aux valeurs européennes, illustre le fait que beaucoup de choses doivent encore être accomplies en la matière.

Mobilisons nous pour utiliser à bon escient ce formidable outil démocratique qu'est l'initiative citoyenne européenne !

Solidairement vôtre,

Denis Stokkink, Président

¹ POUR LA SOLIDARITÉ, rubrique « Participation citoyenne », <http://www.pourlasolidarite.eu/> <http://bit.ly/1OCQg9M> (page consultée le 29/04/2015)

INTRODUCTION

Trois ans après la mise en application des initiatives citoyennes européennes, le temps est venu d'en dresser un premier bilan. L'initiative citoyenne européenne permet à 1 million de citoyens européens issus d'au moins 7 pays de l'UE d'inviter la Commission européenne à proposer des mesures législatives dans un domaine pour lequel elle est compétente.

Instauré par le traité de Lisbonne, cet outil constitue une véritable révolution dans le paysage politique européen car elle vient casser la logique de construction européenne précédemment en vigueur, qui se voulait diriger du haut vers le bas. Cette stratégie « top down » met le personnel politique en place exclusivement au cœur de l'édiction de la ligne de conduite européenne. Ces initiatives permettent pour la première fois aux citoyens de participer directement à l'élaboration des règles régissant la construction européenne. Basées sur une coopération transnationale, elles présentent également un atout réel en matière de construction d'une société civile véritablement européenne.

Pourtant, cet outil au formidable potentiel démocratique est aujourd'hui critiqué de toutes parts : complexité du processus, Commission insensible aux requêtes citoyennes, manque de soutien financier et organisationnel, manque de transparence dans l'examen des initiatives... Les tares dénoncées sont nombreuses.

PLS s'est intéressé aux initiatives citoyennes européennes depuis leur instauration, et a toujours porté un regard vigilant à leur égard. Dès lors, c'est tout à fait naturellement qu'il se charge de réaliser un premier bilan de l'entrée en vigueur de ce qui ne serait qu'un tigre de papier, à en croire les critiques qui lui sont adressées.

Nous présenterons dans un premier temps au processus qui a abouti à l'institution des initiatives citoyennes européennes, avant d'en dresser un bilan statistique nous permettant d'en faire une critique constructive.

I. LA MISE EN PLACE DES ICE, FRUIT DE LA CONSTRUCTION D'UNE EUROPE DÉMOCRATIQUE

1. LES INITIATIVES CITOYENNES EUROPÉENNES, ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UNE EUROPE PLUS DÉMOCRATIQUE

Le processus de construction de l'Union européenne tend à mettre en avant une Europe plus démocratique, proche de ses citoyens. Ces principes d'évolution sont inscrits dans les récents traités constitutifs de l'Union européenne. Ainsi, il est clairement affirmé dans le traité de Maastricht que le renforcement de la légitimité démocratique des institutions doit être l'un des objectifs prioritaires de l'Union européenne. À la suite d'un sommet européen organisé à Laeken en décembre 2001, l'ensemble des chefs d'État et de gouvernements européens ont énoncé résolument leur intention de réformer l'Union européenne afin de la rendre plus démocratique et proche de ses citoyens. Cette « déclaration de Laeken² » a servi de base à l'élaboration du traité de Lisbonne ayant valeur de constitution de l'Union européenne, ce qui prouve toute l'importance accordée à la démocratisation des institutions.

Ces objectifs ont été suivis d'actions concrètes. Le concept de citoyen à l'échelle européenne a été instauré par le traité de Maastricht en 1992. Cette décision a marqué un tournant dans l'histoire de la construction européenne, puisqu'elle a créé le support sur lequel ont été greffés un certain nombre d'éléments participant à la démocratisation de l'Union européenne. Les droits de pétition, de faire appel à un médiateur européen, de dialoguer directement avec les institutions et de consulter librement les documents européens sont autant d'éléments introduits et approfondis par les traités de Maastricht, Amsterdam, Nice et Lisbonne qui contribuent à lier politiquement les citoyens européens à l'Union.

Au vu des objectifs fixés par les différents traités et l'évolution de la citoyenneté, donner un poids supplémentaire aux citoyens européens dans le processus décisionnel de l'Union européenne apparaissait comme une nécessité. L'Union a choisi de doter les citoyens d'une capacité d'initiative semblable à celle du Parlement européen et du Conseil européen, qui sont définies par les articles 225 et 241 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ainsi, il est stipulé dans l'article 11 du traité sur l'Union européenne que :

« 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. »

Ce rapprochement est d'une importance cruciale, puisqu'à travers lui se crée une dimension participative de la démocratie européenne. Idéalement, la création des initiatives citoyennes envoie un message fort aux citoyens, puisqu'elles leur confèrent le premier instrument de démocratie participative

² CVCE, rubrique « Publications », <http://www.cvce.eu/> <http://bit.ly/1azMxrJ> (page consultée le 16/04/2015)

transnationale au monde. Elles contribuent à créer un embryon de société civile européenne, puisqu'elles obligent les initiateurs à recueillir des signatures dans plusieurs États membres.

La mise en place de ces initiatives constitue dès lors un réel pas en avant dans le processus de démocratisation de l'Union européenne, puisqu'elle octroie aux citoyens une part du pouvoir législatif et qu'elle contribue à cimenter la société civile européenne.

2. LE FONCTIONNEMENT DES INITIATIVES CITOYENNES EUROPÉENNES

Les initiatives citoyennes européennes, de par le pouvoir législatif qu'elles confèrent aux citoyens, doivent être strictement encadrées. Il s'agit de ne pas surcharger la Commission dans l'examen des requêtes et de faire en sorte que les initiatives n'aillent pas à l'encontre des valeurs fondatrices de l'Union. Dans cette optique, la législation européenne intègre un ensemble de règles encadrant l'application de ces initiatives.

Initialement fixées par l'article 11 du traité sur l'Union européenne et l'article 24 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ces règles ont été revues et synthétisées dans un règlement du Conseil et du Parlement³.

Ainsi, toute initiative doit être soutenue par un « comité des citoyens » composé de citoyens de l'Union en âge de voter aux élections du Parlement européen. Le comité doit être formé d'au moins sept organisateurs, résidant dans au moins sept États membres différents. Les signataires d'une proposition d'initiative doivent également être citoyens de l'UE et en âge de voter aux élections du Parlement.

Le comité doit enregistrer l'initiative soutenue auprès de la Commission, lui fournissant dans une langue officielle de l'Union un certain nombre d'informations se rapportant aux organisateurs et à l'initiative, telles que son intitulé, ses objectifs, ses sources de financement. Pour être enregistrée, elle doit être réaliste, conforme aux valeurs de l'Union européenne et s'inscrire dans le cadre des domaines de compétences de la Commission. Le système de collecte en ligne des signatures doit ensuite être validé par la Commission.

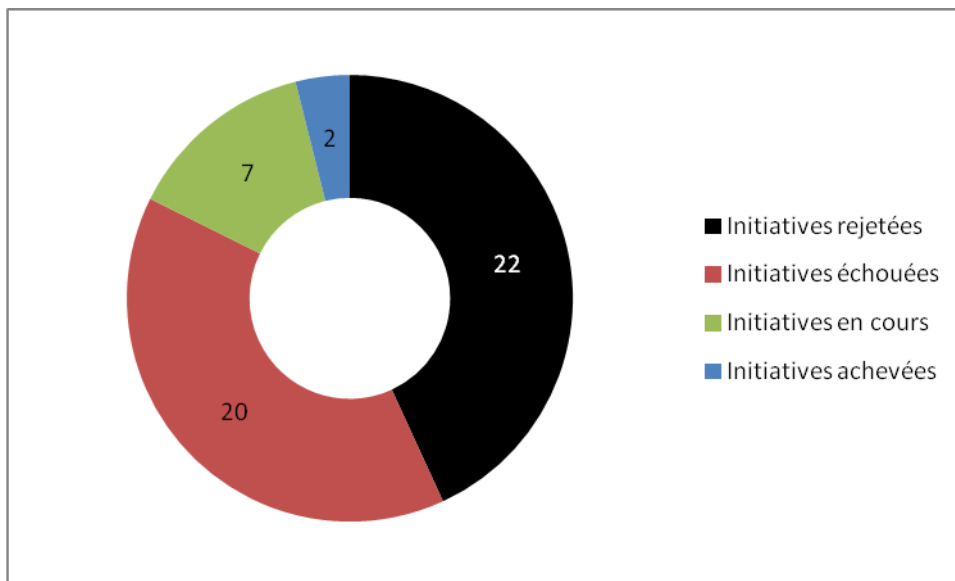
Une fois ce processus de validation achevé, les organisateurs disposent de 12 mois pour recueillir 1 million de signatures. Détail important, les organisateurs ne sont pas dans l'obligation de collecter des soutiens dans chaque État membre. Néanmoins, l'initiative doit atteindre un minimum de soutiens dans au moins sept États membres. Le nombre minimum de signatures à atteindre dans un État dépend de la population du pays, et est fixé par la Commission. Ces signatures sont ensuite vérifiées par les autorités des États membres dans lesquels elles ont été collectées, qui vérifient l'identité des signataires dans les registres nationaux afin d'assurer la Commission de leur validité.

La dernière étape consiste en l'examen de l'initiative par la Commission, qui donne une réponse exposant les actions qu'elle compte entreprendre. La procédure législative commence ensuite. Au total, il s'écoule une vingtaine de mois entre le moment où l'initiative est enregistrée par la Commission et le moment où celle-ci est effectivement suivie d'actes législatifs, à condition que l'initiative réussisse à passer chacune des étapes de son complexe processus de maturation.

³ Eur-lex, <http://eur-lex.europa.eu/>, <http://bit.ly/1az95ce> (page consultée le 16/04/2015)

II. L'INQUIÉTANT BILAN DES TROIS ANNÉES D'APPLICATION DE L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE

Bilan statistique des initiatives européennes



En trois ans, 51 propositions ont été soumises à la Commission⁴. Ce chiffre est à première vue encourageant, si l'on considère que ce puissant outil démocratique est très récent, et qu'un travail de communication doit être fait afin de le faire connaître auprès de la majorité de la population européenne.

1. DE TROP NOMBREUX ÉCHECS

Néanmoins, ce premier regard optimiste se trouve bien vite assombri au vu du bilan statistique des initiatives citoyennes. Sur les cinquante-et-une soumises, vingt n'ont même pas pu passer le stade de l'enregistrement par la Commission, sous motif qu'elles ne respectaient pas les conditions fixées à l'article 4 du règlement relatif à l'initiative citoyenne. Ce chiffre est plus qu'interpellant, vu l'énorme travail de préparation dont les initiatives font l'objet. Les comités seraient-ils à ce point mal informés, voire bornés, qu'ils ignoreraient les consignes de la Commission quant à la validation de leurs propositions ? La commission ferait-elle preuve d'une intransigeance implacable, qui justifierait le rejet de près de la moitié des initiatives sans même leur donner la possibilité de commencer à réunir des soutiens ? Sans verser dans un manichéisme excessif, nous pouvons néanmoins affirmer qu'il existe un réel problème de communication entre la Commission et les citoyens porteurs d'initiatives.

Vingt-deux initiatives n'ont pas réuni le soutien nécessaire auprès des populations européennes. N'y a-t-il pas là quelque chose à changer ? Ne faudrait-il pas, par exemple, baisser le nombre minimal de signatures requises ?

⁴ Commission européenne, rubrique « Initiative citoyenne européenne », <http://ec.europa.eu/> <http://bit.ly/KdDdga> (page consultée le 16/04/2015)

2. D'INCOMPLETS SUCCÈS

Sur cinquante-et-une initiatives, seules deux sont parvenues à achever l'ensemble du processus : « Right 2 Water ! » et « One Of Us »⁵. Elles ont chacune récolté environ 1 700 000 signatures, pour un budget avoisinant les 150 000 euros.

La première avait pour but de promouvoir l'accès à l'eau et à l'assainissement comme un droit fondamental, garanti à chaque citoyen européen et promu par l'Union dans le monde entier, qui ne doit en outre pas faire l'objet d'une marchandisation. La seconde est intéressante, dans la mesure où elle prend le contrepied du cliché selon lequel l'initiative citoyenne européenne ne serait qu'un outil destiné aux citoyens progressistes et bien pensants, puisqu'elle visait à empêcher le financement par l'Union des « activités qui impliquent la destruction d'embryons humains, en particulier dans les domaines de la recherche, de l'aide au développement et de la santé publique ». Cette initiative reposait sur une idéologie on ne peut plus conservatrice, et s'opposait insidieusement à l'avortement. Une troisième proposition est actuellement examinée par la Commission, qui y répondra très prochainement. Intitulée « Stop Vivisection », elle a récolté près de 1 200 000 de signatures et vise à empêcher l'expérimentation animale.

Il est à noter que le succès de ces initiatives s'est toujours bâti sur un ancrage profondément national : les comités de citoyens de « Stop Vivisection » et de « One Of Us » ont chacun réuni entre 600 000 et 700 000 signataires italiens. De même pour « Right 2 Water ! » qui a fédéré 1 200 000 signataires allemands, soit plus que le minimum requis à l'échelle européenne pour faire valider une initiative !

Les réponses apportées par la Commission aux deux premières initiatives ont déçu, puisqu'elles n'ont jamais été suivies par des actes législatifs forts⁶. Alors que la Commission peut émettre des projets législatifs à la suite de l'examen des initiatives clôturées, elle ne s'est contentée que de mesures vagues, ne visant trop souvent qu'à approfondir les actions déjà entreprises par l'Union européenne.

3. DE SOMBRES PERSPECTIVES D'AVENIR ?

Au regard des immenses difficultés rencontrées par les comités de citoyens à chaque étape du processus, il semble logique que de moins en moins d'initiatives citoyennes soient proposées : en effet, en 2012, 16 initiatives ont été validées par la Commission et lancées dans la foulée. En 2013, ce nombre est passé à 9. En 2014, 5 initiatives ont été soumises à la Commission et acceptées. En 2015, il n'y eu pour le moment qu'une seule initiative apportée à l'institution européenne. Le déclin est frappant ! Aujourd'hui, seuls trois comités de citoyens collectent des signatures dans le but de soutenir leur initiative, preuve indiscutable d'un découragement global de la société civile européenne.

L'introduction des initiatives citoyennes européennes, si elle avait pu susciter un espoir quant à l'affirmation d'une Europe davantage démocratique, fait aujourd'hui face à un terrible constat d'échec, et n'a manifestement pas rapproché le citoyen de ses institutions. Au contraire, elle a démontré l'imperméabilité de la Commission face aux requêtes citoyennes, mais aussi la méconnaissance des citoyens quant aux attributions réelles de celle-ci, puisqu'ils tendent très souvent à les surestimer en proposant des initiatives trop ambitieuses, dépassant la compétence de la Commission. Elle ne peut par exemple pas intervenir juridiquement lors de la négociation de traités : or l'initiative « Stop TTIP » avait

⁵ Commission européenne, rubrique « Initiative citoyenne européenne », <http://ec.europa.eu> <http://bit.ly/1qUh9Zu> (page consultée le 16/02/2015)

⁶ Commission européenne, rubrique « Initiative citoyenne européenne », <http://ec.europa.eu> <http://bit.ly/1CO64MY> (page consultée le 16/02/2015)

Les initiatives citoyennes européennes : un échec ?

pour but de mettre un terme aux négociations en cours à propos du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement.

Les initiatives citoyennes européennes semblent dès lors être dans une impasse. Si rien n'est entrepris par les institutions pour faciliter leur processus de validation, il se peut que l'initiative citoyenne européenne devienne une sorte d'outil participatif « mort-né », ce qui serait un véritable gâchis au regard du formidable potentiel démocratique qu'elle possède.

III. LES RAISONS D'UN ÉCHEC

1. DE LA COMPLEXITÉ DU PROCESSUS DE VALIDATION

La première raison expliquant l'échec des initiatives citoyennes européennes réside dans la complexité de leur processus de validation. Il existe souvent un fossé entre le nombre de signatures à récolter pour qu'une initiative citoyenne soit examinée par la Commission et les moyens dont disposent réellement les membres des comités de citoyens.

Une initiative est censée pouvoir être proposée par le citoyen européen lambda : comment peut-il parvenir à fédérer autour de lui un million de personnes sans un important capital social, économique et symbolique initial ? Les comités de citoyens doivent s'entourer d'experts afin de mener à bien leur entreprise, que ce soit pour communiquer sur leur projet ou pour décrypter les informations données par l'Union. Or engager ces experts engrange des coûts supplémentaires. De nombreuses initiatives, comme « Weed like to talk »⁷ qui portait sur la légalisation du cannabis, se sont heurtées à des profonds problèmes de communication qui leur ont porté préjudice. « Weed like to talk », malgré son enregistrement par la Commission, n'est parvenue à réunir que 170 000 signataires : cette statistique s'explique en partie par la faible expérience des membres du comité en matière de communication.

Le problème des traductions est également très épineux : l'Union européenne comprend 28 langues officielles. Pour parvenir à toucher chaque citoyen, il convient de traduire les propositions d'initiative dans chacune d'entre elles. Cela implique des investissements humains et économiques supplémentaires, mais pourtant bel et bien nécessaires à la promotion de toute initiative.

Ces deux problèmes soulèvent logiquement la question du financement des initiatives : faire appel à des fonds externes reviendrait irrémédiablement à biaiser la démarche autour de l'initiative. Les citoyens menant une initiative doivent donc être dotés d'un tissu de relations solides, pouvant leur fournir les ressources nécessaires au bon déroulement de leur campagne.

De plus, les signataires doivent obligatoirement fournir un certain nombre de données personnelles, comme le numéro de passeport et l'adresse de résidence. Beaucoup sont réticents à délivrer de telles informations, craignant pour la protection de leur vie privée. Par ailleurs, la nature des informations collectées varie selon les États membres, ce qui rend encore plus complexe leur récupération.

L'âge des signataires constitue une autre source de débats : beaucoup de voix en Europe s'élèvent contre la règle actuelle, qui veut que tout citoyen en âge de voter aux élections du Parlement européen puisse signer une proposition. Il est souvent suggéré que cet âge soit uniformisé et baissé à 18 ou 16

⁷ Page facebook de l'initiative citoyenne « Weed Like To Talk » <http://on.fb.me/1JMu7IX> (page consultée le 16/04/2015)

ans ce qui élargirait le nombre de personnes potentiellement signataires⁸, selon le modèle australien par exemple. Il s'agit là de faire une distinction entre le vote et l'initiative, qui n'ont pas la même portée politique. De plus, de nombreuses initiatives concernent directement la jeunesse, pourquoi ne pas l'inclure davantage dans les débats européens ?

Enfin, les délais imposés par la Commission quant à la collecte des signatures sont trop stricts, et ne prennent pas en compte les retards entraînés par les défaillances techniques du processus. Ainsi, la récente initiative européenne contre les sociétés écrans a mis du temps à être lancée à cause de problèmes techniques liés aux serveurs hébergeant les sites de collectes de signatures.

La complexité du processus, les prérequis financiers et organisationnels ainsi que la rigueur des délais imposés découragent grandement les citoyens européens. Cela a contribué à l'essoufflement progressif de l'utilisation des initiatives citoyennes européennes, et a empêché l'émergence d'une société civile davantage développée à l'échelle de l'Europe. Cet échec se manifeste au sein même des trois initiatives ayant réussi, puisqu'elles se sont d'abord basées sur un ancrage national avant de s'étendre au reste de l'Europe.

2. DE LA TENSION EXISTANT ENTRE LES CONSÉQUENCES POLITIQUES ET JURIDIQUES DES INITIATIVES

La mise en place des initiatives citoyennes européennes s'est heurtée au fossé existant entre les attentes politiques des citoyens et l'intransigeance juridique de la Commission. Le rôle premier de la Commission étant d'être la gardienne des traités européens, elle fait preuve d'une extrême prudence quant à la validation des initiatives qui lui sont soumises. Il convient de souligner que les initiatives citoyennes ont à la fois une portée juridique et politique. S'il est important de respecter la législation en vigueur, il ne faut absolument pas négliger la dimension politique des initiatives citoyennes européennes, qui permettent de mettre à l'agenda européen de nouveaux problèmes.

Des initiatives intéressantes comme celle visant à interrompre les négociations concernant le traité transatlantique⁹, dont la transparence et le contenu sont à juste titre fortement critiqués, ou celle qui avait pour but d'instaurer un revenu minimum à l'échelle européenne sont restées lettre morte à cause des problèmes juridiques qu'elles soulevaient. Elles sont pourtant tout à fait pertinentes d'un point de vue purement politique, et suscitent un réel intérêt de la part de nombreux citoyens. L'initiative « Stop TTIP » a d'ailleurs été convertie en une pétition à la suite de son rejet par la Commission, et a déjà réuni près d'1 500 000 signataires¹⁰.

N'y-a-t-il pas là un profond problème ? Ne devrait-on pas trouver un équilibre valable entre la dimension juridique et l'aspect politique de ces initiatives ?

L'aspect dual des initiatives citoyennes ne doit pas être mis de côté par la Commission dans l'examen qu'elle en fait. Une initiative apportant un débat politique considéré comme réellement pertinent ne devrait pas restée lettre morte, comme c'est le cas actuellement. Si elle n'est pas juridiquement recevable, la Commission doit penser un processus « de secours » qui permettrait à l'initiative de survivre politiquement, suscitant débats et réflexions au sein même des institutions européennes.

⁸ Citizens initiative, rubrique « 12 reforms », <http://www.citizens-initiative.eu/> <http://bit.ly/1aZcph9> (page consultée le 16/04/2015)

⁹ Commission européenne, rubrique « Initiative citoyenne européenne », <http://ec.europa.eu> <http://bit.ly/1uxpOSL> (page consultée le 16/02/2015)

¹⁰ Stop TTIP, <http://bit.ly/1b5Kq8Q> (page consultée le 16/02/2015)

Les initiatives citoyennes européennes : un échec ?

Il serait intéressant d'inclure ici le Parlement européen dans le processus des initiatives européennes en tant que réceptacle politique de ces dernières : mettre à l'agenda parlementaire des sujets défendus par des initiatives échouées est tout à fait réalisable et pourrait être très intéressant. Cela permettrait de donner une visibilité nouvelle aux initiatives et d'ouvrir le dialogue les concernant aux autres institutions, celui-ci se résumant actuellement à une confrontation entre la Commission et les comités de citoyens. Il est également pertinent d'inclure le Parlement dans la mesure où les membres le composant sont des représentants directement élus par le peuple, ce qui renforcerait l'aspect démocratique du processus de validation des initiatives.

Les décourageantes réponses formulées par la Commission cristallisent la frustration des citoyens, contribuant ainsi à renforcer le sentiment d'éloignement que nombre d'entre eux éprouvent par rapport aux institutions. Cela est très inquiétant, à l'heure même où l'Union paraît plus contestée que jamais. Il est urgent de repenser la façon avec laquelle ces initiatives sont encadrées et gérées par la Commission !

CONCLUSION

Le bilan de l'introduction des initiatives citoyennes européennes est donc pour le moment bien sombre. Pourtant, des solutions existent, comme l'a montré la « Journée de l'initiative citoyenne européenne », organisée par le Comité économique et social européen (CESE) le 13 avril 2015. La médiatrice européenne Emily O'Reilly a été saisie de la question, et a récemment produit un rapport contenant onze suggestions visant à améliorer l'application des initiatives citoyennes européennes¹¹.

En réponse à ce rapport, le CESE a souligné qu'il offrirait dorénavant son soutien afin de traduire les différentes initiatives soumises à la Commission, ce qui est un vrai pas en avant¹². Il existe aussi des expériences nationales d'initiatives citoyennes qui sont de vraies réussites, notamment dans les pays du Nord. Il s'agit de tirer les leçons de ces succès à l'échelle européenne, afin d'améliorer la mise en place des initiatives citoyennes.

Il apparaît également primordial aux yeux de la médiatrice que la Commission montre davantage d'intérêt pour ces initiatives, qu'elle ait une capacité d'écoute réelle et qu'elle offre davantage son soutien aux initiateurs, en leur offrant notamment une tribune dans chaque pays européen ainsi qu'un « help desk », prêt à répondre à leurs questions et besoins techniques, comme la mise en place de serveurs informatiques nécessaires à la collecte des signatures en ligne. La mise à disposition de réelles infrastructures de soutien à l'adresse des initiateurs semble indispensable. Davantage de transparence est nécessaire dans l'examen qu'elle fait des propositions d'initiatives, et par un exposé plus clair des motifs conduisant au refus ou à l'acceptation de celles-ci. Dans cette optique, il est indispensable qu'un travail de fond concernant la communication entourant les initiatives citoyennes européennes soit réalisé de la part des institutions, mais aussi des médias européens.

Il est essentiel que les institutions européennes mènent une réflexion globale sur le devenir politique des initiatives citoyennes bloquées pour des raisons juridiques. Comme l'a montrée l'initiative « Stop TTIP », ce n'est pas parce qu'une initiative est refusée par la Commission qu'elle ne suscite pas l'adhésion d'un grand nombre de citoyens européens. Donner une suite politique à ces initiatives est une nécessité, pourquoi ne pas instaurer de grands débats dans les arènes politiques européennes quant au contenu de ces propositions ? Ceux-ci pourraient alors aboutir à des propositions de lois concrètes, qui seraient ensuite soumises à la Commission. Ce procédé permettrait d'assurer un futur politique aux initiatives qui ont juridiquement échoué mais qui ont su fédérer un nombre important de citoyens.

En outre, il est urgent de simplifier et d'harmoniser la collecte des informations personnelles dans le cadre de la vérification des identités des signataires. La mise en place d'une carte d'identité européenne est de plus en plus évoquée comme une solution possible, bien que fastidieuse. De plus, une révision du temps alloué à la collecte des signatures s'impose, car il est trop souvent considéré comme un profond obstacle à l'aboutissement des procédures d'initiatives citoyennes européennes.

L'initiative citoyenne européenne n'est pas vouée à une lente agonie, bien au contraire ! L'ensemble des solutions exposées, le travail de fond réalisé par le CESE et l'immense volonté de citoyens européens de plus en plus impliqués dans les questions politiques européennes nous laissent penser que l'Union européenne n'a pas suffisamment exposé et soutenu les initiatives citoyennes européennes. Tout en gardant à l'esprit l'importance de la défense des valeurs européennes, il n'appartient qu'à elle de changer la donne, pour enfin faire de l'initiative citoyenne le formidable outil démocratique qu'elle devrait être !

¹¹ Médiateur européen, rubrique « décisions », <http://www.ombudsman.europa.eu/> <http://bit.ly/1FWR7LS> (page consultée le 16/04/2015)

¹² Comité économique et social européen, rubrique « Communiqués de presse », <http://www.eesc.europa.eu/>, <http://bit.ly/1DraqNK> (page consultée le 16/04/2015)

BIBLIOGRAPHIE

- ANNA DIMITROVA-STULL et NIKOLAI ATANASSOV, Laboratoire de recherche du Parlement européen. *L'initiative citoyenne européenne*. Publication « En Bref », 2 pages.
- IRMGARD ANGLMAYER. *The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years*. Février 2015. Publication « Étude ». 36 pages
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale des politiques internes de l'Union européenne. *L'initiative citoyenne européenne – Premières leçons tirées de la mise en œuvre*. Publication « Étude ». 2014. 93 pages
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Communication relative à l'initiative citoyenne européenne «Un de nous »*. Mai 2014. 22 pages
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Communication sur l'initiative citoyenne européenne "L'eau et l'assainissement sont un droit humain! L'eau est un bien public, pas une marchandise!"*. Mars 2014. 15 pages
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative*. Mars 2015. 16 pages

Cette publication électronique peut à tout moment être améliorée par vos remarques et suggestions. N'hésitez pas à nous contacter pour nous en faire part.

Fondé par l'économiste belge Denis Stokkink en 2002, POUR LA SOLIDARITÉ - PLS est un European think & do tank indépendant engagé en faveur d'une Europe solidaire et durable.

POUR LA SOLIDARITÉ se mobilise pour défendre et consolider le modèle social européen, subtil équilibre entre développement économique et justice sociale. Son équipe multiculturelle et pluridisciplinaire œuvre dans l'espace public aux côtés des entreprises, des pouvoirs publics et des organisations de la société civile avec comme devise : Comprendre pour Agir.

ACTIVITÉS

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS met ses compétences en recherche, conseil, coordination de projets européens et organisation d'événements au service de tous les acteurs socioéconomiques.

Le laboratoire d'idées et d'actions **POUR LA SOLIDARITÉ – PLS**

1

Mène des travaux de recherche et d'analyse de haute qualité pour sensibiliser sur les enjeux sociétaux et offrir de nouvelles perspectives de réflexion. Les publications POUR LA SOLIDARITÉ regroupées en sein de trois collections « Cahiers », « Notes d'Analyse », « Études & Dossiers » sont consultables sur www.pourlasolidarite.eu et disponibles en version papier.

2

Conseille, forme et accompagne sur les enjeux européens en matière de lobbying et de financements.

3

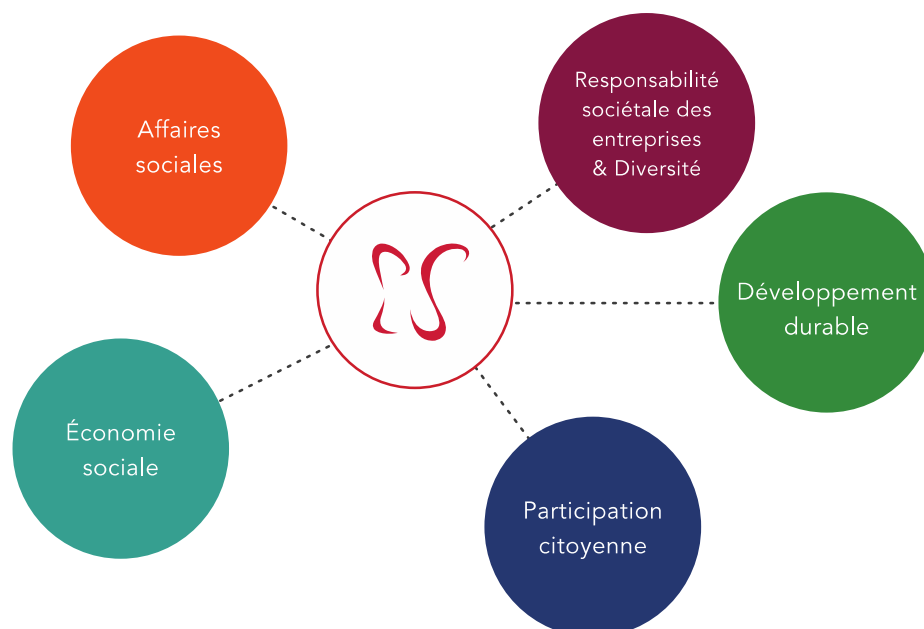
Conçoit et réalise des projets transnationaux en coopération avec l'ensemble de ses partenaires européens.

4

Organise des conférences qui rassemblent dirigeant/e/s, expert/e/s européen/ne/s, acteurs de terrain et offrent un lieu de débat convivial sur l'avenir de l'Europe solidaire et durable.

THÉMATIQUES

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS inscrit ses activités au cœur de cinq axes thématiques :



OBSERVATOIRES EUROPÉENS

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS réalise une veille européenne thématique et recense de multiples ressources documentaires (textes officiels, bonnes pratiques, acteurs et actualités) consultables via ses quatre observatoires européens :

- www.ess-europe.eu
- www.transition-europe.eu
- www.diversite-europe.eu
- www.participation-citoyenne.eu

COLLECTIONS POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

Sous la direction de Denis Stokkink

NOTES D'ANALYSE - *Éclairages sur des enjeux d'actualité*

- *Les PEP33 au cœur de la stratégie Europe 2020.* Léa Bottani-Dechaud, mars 2015.
- *Pour un renforcement de la solidarité intergénérationnelle européenne.* Éric Moranval, mars 2015.
- *L'UE au sein de la gouvernance climatique internationale : un sursaut à la COP 21 de Paris ?* Stefano Messina, mars 2015.
- *Détachement des travailleurs : où en est l'Europe ?* Sitto Can, février 2015.
- *Discrimination des jeunes immigrés sur le marché de l'emploi en Belgique.* Sarah Van Doosselaere et Sophie Pinilla, février 2015.
- *ESS et Nations Unies : un rapprochement récent.* Antoine Masquelin, décembre 2014.
- *La violence à l'égard des femmes : état des lieux des législations européennes.* Victoria Hansen, novembre 2014.
- *L'économie circulaire : changement complet de paradigme économique ?* François Sana, novembre 2014.

CAHIERS - *Résultats de recherches comparatives européennes*

- *Le budget participatif : un outil de citoyenneté active au service des communes.* Céline Brandeleer, n°33, octobre 2014.
- *La Transition : un enjeu économique et social pour la Wallonie.* Sanjin Plakalo, n°32, mars 2013.
- *Perspectives des instruments européens pour la réinsertion des détenus : quels moyens pour quels résultats ?* Caroline Benech, Ingrid Dupuis, Marta Gazzola, Miriam Gouverneur, Yoann Zaouche, et al., n°31, mars 2013.
- *Les primo-arrivants face à l'emploi en Wallonie et à Bruxelles.* Elise Dubetz, n°30, septembre 2012.

ÉTUDES & DOSSIERS - *Analyses et réflexions sur des sujets innovants*

- *Politiques de versement des prestations sociales en Europe - Étude de cas comparative.* POUR LA SOLIDARITÉ et groupe Up, mars 2015.
- *Habitat et handicap : recommandations pour un habitat dans une société inclusive.* En collaboration avec l'Association des Paralysés de France et l'Université Paris Est Créteil – LIRTES, décembre 2014.
- *Entreprises sociales - Comparaison des formes juridiques européennes, asiatiques et américaines.* Maïté Crama, juin 2014
- *Habitat et inclusion sociale des personnes en situation de handicap en Europe.* Sanjin Plakalo, décembre 2013.

Toutes les publications **POUR LA SOLIDARITÉ - PLS** sur www.pourlasolidarite.eu

Participation citoyenne

POUR LA SOLIDARITÉ - PLS mène des initiatives plurielles pour renforcer: la démocratie participative, la participation citoyenne à la vie politique, l'intégration des personnes immigrées ou d'origine immigrée, la lutte contre les discriminations. Pour fil conducteur, le think & do tank opte pour des activités qui, de manière directe ou indirecte, motivent les habitant/e/s de tout État européen à devenir acteur et actrice de cette citoyenneté européenne afin d'instaurer un plus large dialogue entre les pouvoirs publics, la société civile et les entreprises et ainsi bâtir à l'horizon 2020 une Union européenne inclusive.

Les initiatives citoyennes européennes ont maintenant trois ans. À travers cette Note d'analyse, PLS se charge de réaliser un premier bilan de l'implantation de cet outil puissamment démocratique, censé renouveler la relation qu'entretiennent les institutions européennes avec leurs citoyens.

L'introduction des initiatives citoyennes européennes par le traité de Lisbonne avait pour but de renforcer l'aspect démocratique de la construction européenne, en donnant aux citoyens le pouvoir de participer à l'édiction de la législation européenne. Strictement encadrée, l'utilisation de ces initiatives n'a pas rencontré le succès escompté. Sur la cinquantaine de projets d'initiatives soumis à la Commission européenne, seuls trois ont achevé le processus de validation.

Procédé trop complexe, manque de soutien et de transparence de la part des institutions, décalage entre les attentes politiques des citoyens et les responsabilités juridiques de la Commission, qui ferait par ailleurs preuve d'un excès de zèle dans son rôle de gardienne des traités... De nombreuses critiques sont émises à l'encontre de l'initiative citoyenne européenne, qui n'a pas su répondre aux importantes attentes que son implantation a suscitées.

Dans cette publication, PLS revient sur l'ensemble des problèmes rencontrés par les initiatives citoyennes et met en garde contre les dérives qu'elles pourraient entraîner : le succès de l'initiative anti-avortement « One Of Us » nous rappelle que cet outil peut être utilisé à l'encontre des valeurs et de l'esprit humaniste qui animent depuis toujours la construction européenne.

Collection « Notes d'analyse » dirigée par Denis Stokkink

