

N° 269

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1er février 2018

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la réforme de l'Initiative citoyenne européenne (COM (2017) 482 final),*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean BIZET et Simon SUTOUR,  
Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

**La Commission européenne a présenté, le 13 septembre 2017, une proposition de règlement relative à l'Initiative citoyenne européenne (ICE).** Celle-ci a été introduite par le Traité de Lisbonne<sup>1</sup>. Le cadre juridique de l'ICE est complété par un règlement de 2011<sup>2</sup>, lui-même précisé par un règlement d'exécution<sup>3</sup>. L'ensemble est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2012.

L'ICE doit être élaborée par un « groupe de citoyens » composé d'au moins 7 citoyens en âge de voter aux élections européennes et résidant dans au moins 7 Etats membres différents. Chaque groupe doit désigner deux « personnes de contact » (représentant titulaire et suppléant) en charge de la gestion de l'ICE. Avant d'être diffusée, l'initiative doit être préalablement enregistrée par la Commission européenne. Celle-ci juge alors non pas du fond mais de sa recevabilité juridique. L'action proposée doit ainsi manifestement relever des attributions de la Commission et ne doit pas être manifestement abusive, fantaisiste ou vexatoire, ni manifestement contraire aux valeurs de l'Union. L'ICE doit en outre conduire la Commission, si elle le souhaite, à présenter une proposition d'acte juridique aux fins d'application des traités.

**La question de l'enregistrement préalable n'est pas anodine.** Deux projets d'ICE ont ainsi suscité un débat à ce stade. La première, intitulée « Stop Brexit », visait à remettre en cause la

---

<sup>1</sup> Articles 11, aliéna 4, du Traité sur l'Union européenne et 24 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>2</sup> Règlement (UE) n°21/211 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'Initiative citoyenne européenne.

<sup>3</sup> Règlement d'exécution (UE) n°1179/2001 de la Commission du 17 novembre 2011 établissant les spécifications techniques pour les systèmes de collectes en ligne conformément au règlement (UE) n°21/211 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'Initiative citoyenne européenne.

sortie annoncée du Royaume-Uni de l'Union européenne. Elle a été rejetée par la Commission le 22 mars 2017, estimant que les conditions juridiques d'enregistrement n'étaient pas remplies. La sortie d'un État membre est en effet autorisée par les Traités et ne relève en aucune manière des attributions de la Commission.

La Commission a, par ailleurs, enregistré, le 10 juillet 2017, l'initiative « Stop TTIP » qui l'invite à recommander au Conseil d'annuler le mandat de négociation pour le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP). Cette ICE avait été préalablement rejetée le 10 septembre 2014, la Commission estimant que l'ICE ne pouvait déboucher sur une proposition d'acte juridique aux fins d'application des traités<sup>4</sup>. La Commission jugeait en effet que la recommandation proposée par l'ICE ne relevait pas de la notion d'acte juridique en raison de son caractère préparatoire et de l'absence d'effets à l'égard des tiers. Cet argument a été finalement rejeté par le Tribunal de l'Union européenne le 10 mai 2017<sup>5</sup>. Le juge avait été saisi par un des organisateurs de l'ICE. La Commission estimait, en outre, que l'ICE envisagée constituait une immixtion dans le déroulement d'une procédure législative. Là encore, le Tribunal a réfuté cette position considérant que l'ICE participait du débat démocratique et ne pouvait être tributaire de l'état d'avancement d'un texte.

**Une fois enregistrée, l'initiative doit être soutenue, dans les douze mois, par un million de citoyens issus d'au moins un quart des États membres de l'Union européenne, un nombre minimum de citoyens étant requis au sein de chaque État membre. Tout citoyen européen en âge de voter aux élections européennes peut être signataire (l'âge diffère d'un État membre à l'autre). Une fois ces seuils atteints, la Commission dispose d'un délai de trois mois pour répondre aux pétitionnaires et proposer, si elle le souhaite, une action. Le refus de donner suite à cette pétition doit être justifié.**

**Sur les 47 ICE enregistrées depuis la mise en place du dispositif, seules 4, remplissant tous les critères, ont donné lieu à un avis de la Commission européenne.** Les trois premières concernaient la vivisection, les droits de l'embryon humain et

---

<sup>4</sup> Décision C(2014) 6501 de la Commission visant à refuser la demande d'enregistrement de la proposition d'initiative citoyenne intitulée "Stop TTIP".

<sup>5</sup> Affaire T-754/14 Michael Efler e.a. / Commission.

l'accès à l'eau. Ces propositions ont donné lieu, chacune, à une communication de la Commission européenne aux termes de laquelle, elle n'a pas donné suite. **Le 6 octobre dernier, l'initiative proposant une interdiction du glyphosate et des pesticides toxiques a également rempli toutes les conditions, ouvrant ainsi le délai de réponse de la Commission.**

**Le rapport sur l'application du règlement de 2011 présenté par la Commission en 2015 a, de son côté, conclu à la nécessité d'améliorer la procédure, ciblant principalement le système de collecte des signatures en ligne et les exigences en matière de données pour les signataires<sup>6</sup>.** Le Parlement européen a également insisté, de son côté, sur la révision du règlement de 2011 et l'amélioration du fonctionnement de l'ICE<sup>7</sup>. Le Parlement européen juge en effet les exigences en matière de recevabilité disproportionnées et l'ensemble du dispositif complexe. La résolution du Parlement européen invite la Commission et les Etats membres à organiser des campagnes de publicité afin de sensibiliser médias et opinion publique. Elle table également sur un travail de sensibilisation des élus au niveau local et régional. L'amélioration de la communication autour des initiatives en cours de signature est également appelée de ses vœux, le Parlement européen insistant sur l'utilisation des outils numériques. Les parlements nationaux sont, dans le même temps, incités à consacrer une page aux ICE sur leurs sites internet. Le Parlement souhaite enfin la mise en place d'un âge minimal unique pour tous les signataires établi à 16 ans.

#### 1. LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

**Dans ce contexte, la proposition de la Commission répond à deux objectifs : rendre l'ICE plus accessible et moins lourde et lui permettre de pleinement participer au rapprochement entre citoyens européens et institutions de l'Union européenne.** Plusieurs aménagements sont ainsi proposés.

---

<sup>6</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : « Rapport sur l'application du règlement (UE) n°21/211 relatif à l'Initiative citoyenne européenne (COM (2015) 145 final).

<sup>7</sup> Résolution du Parlement européen du 28 octobre 2015 sur l'initiative citoyenne européenne.

Reprenant la proposition du Parlement européen, le droit de soutenir une initiative est désormais ouvert à tout citoyen âgé d'au moins 16 ans. Cet abaissement devrait permettre à 10 millions de personnes supplémentaires de soutenir une initiative, selon la Commission européenne.

S'agissant des dépositaires de l'ICE, la proposition de la Commission table sur un renforcement de la transparence : la Commission devra ainsi enregistrer tout changement intervenu dans la composition du comité des citoyens, requalifié groupe des organisateurs. Les noms de tous les organisateurs doivent par ailleurs être publiés. Une entité dotée de la personnalité juridique peut, en outre, être créée afin de soutenir l'organisation d'une initiative et être considérée comme un « groupe des organisateurs ». Le représentant dudit groupe est considéré comme responsable du traitement des données à caractère personnel. Pour tout autre dommage causé dans le cadre de l'organisation de l'ICE, la responsabilité collective s'applique.

La Commission pourrait par ailleurs effectuer une évaluation préliminaire afin de permettre aux organisateurs de reformuler l'initiative ou de l'enregistrer partiellement si les principaux objectifs correspondent aux critères.

Le groupe des organisateurs disposera, en outre, d'un délai de trois mois à compter de l'enregistrement de l'initiative pour lancer la collecte des signatures. La période de collecte demeure fixée à douze mois.

La Commission entend également mettre en place un système central de collecte en ligne. Les Etats membres doivent néanmoins veiller à ce que les citoyens puissent soutenir des initiatives en ligne en utilisant des moyens d'identification électronique notifiés. Les systèmes particuliers de collectes en ligne sont maintenus : les données sont stockées sur le territoire d'un Etat membre, qui est chargé de certifier la conformité du système. Indépendamment du système de collecte mis en place, les Etats membres continuent à être chargés de vérifier et certifier les déclarations de soutien signées par ses propres ressortissants dans un délai de trois mois.

S'agissant de la collecte, la Commission est désormais responsable de la fourniture des formulaires en cas d'utilisation du système central de collecte en ligne. Les formulaires peuvent être adaptés en vue de cette collecte.

La Commission et les Etats membres se voient par ailleurs assignés une obligation d'information et d'assistance. La Commission devra ainsi fournir des informations et une assistance aux citoyens et aux organisateurs d'une ICE. Elle devra mettre à disposition une plateforme collaborative en ligne, la traduction du contenu de l'initiative et mettre au point un système d'échange de fichiers pour assurer le transfert de déclarations de soutien. Les Etats membres seront tenus, de leur côté, de mettre en place un ou plusieurs points de contact en vue d'informer et d'assister les organisateurs. Le règlement actuel prévoit que ces points de contact soient placés sous la responsabilité de la Commission. On peut s'interroger sur la pertinence d'un tel transfert.

Dès lors que l'ICE aura été jugée recevable, la publication sera opérée sans délai. Un entretien entre les organisateurs et la Commission sera organisé dans les trois mois. Une audition par le Parlement européen était déjà prévue dans le règlement initial. La proposition de la Commission permet d'y associer d'autres institutions et organes de l'Union européenne. La Commission sera, enfin, tenue de présenter une communication sur les suites qu'elle entend donner à l'ICE dans un délai de 5 mois. Celui-ci était de 3 mois dans le règlement précédent.

À l'exception de l'abaissement de l'âge minimal de signature, l'ensemble de ces dispositions peut être salué tant il doit permettre une meilleure utilisation de l'ICE, même si le doute subsiste quant à sa pertinence.

## 2. LES INCIDENCES D'UNE BAISSÉ À 16 ANS DE L'ÂGE MINIMAL POUR ÊTRE SIGNATAIRE

**La principale objection à cette proposition de la Commission tient à la fixation à 16 ans de l'âge minimal pour pouvoir être signataire d'une initiative citoyenne européenne. Or, la signature d'une initiative citoyenne européenne constitue, par essence, un premier acte citoyen au niveau européen.**

La citoyenneté européenne a été introduite par le Traité de Maastricht. Elle est définie par le traité sur l'Union européenne. Aux termes de l'article 9 du Traité sur l'Union européenne, « *est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre* ». Le même article précise que la « *citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ». L'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne indique,

quant à lui, que les citoyens de l'Union disposent du « *droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État* ». La Charte des droits fondamentaux annexée au traité sur l'Union européenne précise, de son côté, que le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen de tout citoyen de l'Union s'exerce dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État (article 39.1). Il en va de même pour les élections municipales (article 40).

**L'abaissement de l'âge minimal pour être signataire d'une ICE conduit de fait à le distinguer dans une très large majorité des Etats membres de celui retenu pour voter aux élections européennes.** En effet, aujourd'hui, seule l'Autriche a retenu l'âge de 16 ans pour pouvoir participer au scrutin. En Allemagne, le droit de vote à seize ans a été introduit dans les Länder du Brandebourg, de Brême, de Hambourg et du Schleswig-Holstein pour les élections régionales et locales, ainsi que dans ceux du Bade-Wurtemberg, de Basse-Saxe, de Berlin, du Mecklembourg-Poméranie occidentale, de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de Saxe-Anhalt au seul niveau local. **Une telle option peut donc constituer une première atteinte à la définition par chaque État membre de la majorité électorale. Elle remet en cause l'équilibre trouvé dans les traités concernant l'articulation entre citoyenneté nationale et citoyenneté européenne.**

Il convient de rappeler à ce stade que le Parlement européen avait également demandé la fixation à 16 ans de l'âge requis pour voter aux élections européennes dans une résolution adoptée en 2015 sur la réforme de la loi électorale<sup>8</sup>. L'idée avait déjà été défendue dans un premier rapport, non adopté, présenté en 2009<sup>9</sup>. **L'abaissement de l'âge minimal n'avait pour autant pas été retenu dans la proposition de décision sur la réforme de la loi électorale, adoptée en même temps que la résolution en**

---

<sup>8</sup> Résolution sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne adoptée le 11 novembre 2015 (2015/2035(INL)).

<sup>9</sup> Projet de rapport de M. Andrew Duff (Royaume-Uni - ADLE) au nom de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (2009/2134).



novembre 2015, puis transmise au Conseil. L'initiative de la Commission apparaît dans ces conditions peu pertinente.

**Le choix d'abaisser l'âge minimal pour la signature d'une initiative citoyenne européenne apparaît d'autant plus étonnant que celle-ci n'apparaît pas, aux yeux des jeunes européens, comme le moyen le plus efficace pour participer à la vie de l'Union européenne.** L'enquête Eurobaromètre sur la jeunesse européenne, commandée en 2016 par le Parlement européen, indique ainsi que seuls 17 % des jeunes européens âgés de 16 à 30 ans jugent que l'ICE constitue le « meilleur moyen de participer efficacement à la vie publique » au sein de l'Union européenne. Les jeunes européens privilégient le vote aux élections européennes (51 %) ou l'aide aux plus démunis (30 %). La participation aux débats lancés sur les pages internet des institutions européennes (21 %) et à des manifestations (19 %) ou l'adhésion à des associations ou des organisations non gouvernementales (18 %) sont également considérés comme plus utiles<sup>10</sup>. **Dans ces conditions, il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité d'une mesure destinée à accroître l'utilisation par les plus jeunes d'un dispositif qu'ils ne considèrent pas efficace.**

3. LE NOUVEAU DISPOSITIF GARANTIRA-T-IL UNE MEILLEURE ASSOCIATION DES CITOYENS À LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE EUROPÉENNE ?

**L'Initiative citoyenne européenne peut susciter un certain scepticisme à la lecture des intitulés des textes ayant donné lieu à une réponse de la Commission. Ceux-ci relèvent en effet plus de l'incantation que de la proposition législative. De fait, comme le montre le sondage Eurobaromètre, deux biais apparaissent plus évidents dès lors que l'on entend, comme la Commission le souhaite, œuvrer pleinement au rapprochement entre citoyens européens et institutions de l'Union européenne : utiliser le biais du Parlement européen et renforcer l'interaction avec les citoyens sur les projets législatifs en cours d'adoption.**

**S'agissant du Parlement européen, la priorité doit être le renforcement de sa légitimité démocratique.** Une réforme de

---

<sup>10</sup> La jeunesse européenne en 2016, Eurobaromètre spécial du Parlement européen, Mai 2016. 10 294 jeunes de 16 à 30 ans ont été interrogés.

sa composition apparaît à ce titre indispensable, afin de mieux garantir sa représentativité, en prenant plus en compte le critère démographique. Il convient de rappeler à ce stade que le suffrage d'un État membre à faible population apparaît aujourd'hui presque douze fois supérieur à celui d'un État membre à forte population. Un député européen allemand représente en effet 862 500 personnes contre 73 406 pour un député maltais

**En ce qui concerne l'association des citoyens au processus d'adoption des textes, des efforts ont déjà été accomplis depuis 2002.** Des règles minimales ont ainsi élaborées permettant aux parties intéressées de pouvoir exprimer leur point de vue sur les textes tout au long du processus législatif. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la Commission européenne accorde aux citoyens, aux entreprises et aux organisations non gouvernementales un délai minimal de 12 semaines pour présenter des observations sur des plans relatifs à de nouvelles politiques et législations, contre 8 semaines auparavant. Ces mesures ont été complétées en 2014 : Commission européenne s'était alors engagée à diffuser, en interne, des orientations pour conseiller et soutenir ses agents chargés de procéder à des consultations des « parties prenantes » en vue d'en améliorer la qualité. Elle entendait également poursuivre ses efforts en vue d'étendre la portée de ces consultations en améliorant l'accessibilité linguistique. La Commission a également renforcé le recours aux consultations dans les évaluations et les bilans de qualité. L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » du 13 avril 2016 a permis d'améliorer les retours d'informations. Les réponses individuelles reçues de parties prenantes sont normalement publiées dans les 15 jours ouvrables suivant la clôture de la consultation et un rapport de synthèse publié au plus tard lors de l'adoption de la proposition par la Commission. Les feuilles de route et les analyses d'impact initiales sont, par ailleurs, rendues publiques dès le lancement d'une nouvelle initiative.

**Au-delà de ces deux axes, il apparaît indispensable de renforcer l'association des parlements nationaux au processus législatif européen, tant ils incarnent l'expression des citoyens des États membres. L'article 12 du Traité sur l'Union européenne dispose d'ailleurs que « *les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union* ». Il apparaît nécessaire de faire émerger un véritable droit d'initiative ou « carton vert », qui confère aux parlements**

**nationaux la possibilité de proposer des actions à mener par l'Union européenne ou d'amender la législation existante.**

**Un dispositif a déjà été mis en place, de manière informelle, dans le cadre de la COSAC.** Trois « cartons verts » ont ainsi été initiés :

- La chambre des Lords britannique a présenté un texte sur le gaspillage alimentaire, cosigné par le Sénat. ;

- L'Assemblée nationale française a présenté une proposition relative à la responsabilité sociétale des entreprises ;

- La *Saeima* lettone a proposé de son côté une révision de la directive « Services de médias audiovisuels », adoptée en 2010.

**Il s'agit aujourd'hui d'aller plus loin. Un seuil minimal de parlements nationaux participant à cette procédure, un délai et un échéancier de participation, devraient être mis en place.** Ce droit existe déjà, depuis le traité de Lisbonne, pour le Parlement européen. Aux termes de l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), celui-ci peut, sur la base d'un rapport établi par l'une de ses commissions, demander à la Commission de soumettre toute proposition législative appropriée. Il peut en même temps fixer un délai pour la présentation de cette proposition. La commission parlementaire compétente doit au préalable demander l'autorisation de la Conférence des présidents. La Commission peut soit marquer son accord, soit refuser de soumettre la proposition législative demandée. **Le « carton vert » permettrait aux Parlements nationaux de disposer d'un outil semblable.**

Dans cette perspective, votre commission des affaires européennes a conclu, à l'unanimité, au dépôt de la proposition de résolution européenne qui suit :



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 9, 11 et 12 du traité sur l'Union européenne ;
- ④ Vu les articles 20, 24 et 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- ⑤ Vu les articles 39 et 40 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- ⑥ Vu le règlement (UE) n°211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne ;
- ⑦ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne européenne (COM (2017) 482 final) ;
- ⑧ Prend acte du constat mitigé de la Commission européenne sur la mise en œuvre de l'initiative citoyenne européenne ; relève particulièrement qu'aucune initiative citoyenne européenne n'a débouché sur une initiative législative de la Commission européenne ;
- ⑨ Partage le souci de mieux informer les citoyens et les organisateurs sur les conditions de recevabilité d'une initiative citoyenne européenne ;
- ⑩ Appuie l'ambition de la Commission européenne en vue de rendre plus accessible et plus transparent le recours à l'initiative citoyenne européenne ; s'interroge sur la place que peuvent prendre les Etats membres dans ce processus ;
- ⑪ Estime que la signature d'une initiative citoyenne européenne est une manifestation de la citoyenneté européenne ; juge dans ces conditions que l'abaissement à 16 ans de l'âge minimal pour être signataire constitue une violation des traités qui prévoient une articulation entre citoyenneté nationale et citoyenneté européenne, la citoyenneté européenne se définissant notamment par la

participation aux élections européennes dans les conditions prévues par chaque État membre ;

- ⑫ Rappelle que le rapprochement entre citoyens européens et institutions de l'Union européenne passe notamment par un renforcement de la légitimité démocratique du Parlement européen ; invite en conséquence à une révision de la composition de celui-ci afin de mieux garantir sa représentativité, en prenant plus en compte le critère démographique ;
- ⑬ Juge indispensable de renforcer l'association des parlements nationaux au processus législatif européen, tant ils incarnent l'expression des citoyens des États membres ; estime indispensable la mise en œuvre d'un droit d'initiative structuré des parlements nationaux leur permettant de contribuer positivement à la législation européenne ;
- ⑭ Invite le gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.