

**Fondation Hippocrène**

Mai 2016

# **Prix de l'Innovation Citoyenne des Institutions en Europe**

**Dossier final**

Sophie AMOROS – Antoine CHEVALIER – Gaëlle COLLIN  
Mathilde PRADEAU – Loris XHAXHIU



# Introduction

---

Ce dossier reprend les différentes productions réalisées dans le cadre du projet collectif étudiant issu d'un partenariat entre la fondation privée Hippocrène et le master Affaires Européennes de Sciences Po Paris, avec l'aide de Notre Europe-Institut Jacques Delors.

L'objectif principal de notre projet collectif était la création et l'attribution du « Prix de l'innovation citoyenne des institutions en Europe ». Derrière ce titre se trouvait la volonté de la fondation Hippocrène de récompenser la mise en place ou l'usage efficace d'initiatives destinées à rapprocher l'Union européenne et ses citoyens.

Il est apparu difficile d'identifier des actions citoyennes ayant eu recours à des moyens mis en place par les institutions pour faire valoir leurs propos. Tout d'abord par le manque de données facilement exploitables à ce sujet, mais aussi du fait de la difficile définition des critères de sélection à adopter, tant géographiquement – faut-il se restreindre à une région, un pays ? – que thématiquement – faut-il ne s'intéresser qu'aux domaines d'action citoyenne déjà connus comme l'environnement, ou aux moins connus mais tout aussi importants comme la mobilité des jeunes ? et comment les comparer ?

Face à ces difficultés et aux délais restreints, nous avons choisi de tirer parti du caractère inédit de ce prix et de son potentiel prolongement dans les années à venir, pour faire de cette première édition une occasion de poser quelques fondations. Afin d'éclaircir ce champ d'étude nous avons voulu identifier les principales voies que les institutions européennes ont pu mettre en place dans l'optique de se faire connaître des citoyens, mais aussi de se faire interpeller par eux ou encore de demander leur contribution à l'élaboration des politiques publiques.

Nous avons identifié quatre de ces voies, qui composent ce dossier : les **Consultations Publiques** et les **Dialogues Citoyens**, toutes deux organisées par la Commission européenne, les **Initiatives Citoyennes Européennes** dont le traitement est géré par cette même Commission, et les **Pétitions** adressées au Parlement européen.

Afin de déterminer quelle initiative institutionnelle se verrait remettre le prix, nous n'avons pas voulu faire appel à un panel de chercheurs ou de professionnels des affaires européennes, ni nous restreindre aux étudiants de notre master. Nous avons préféré rester dans l'esprit de proximité avec les citoyens, et ouvrir un vote par internet. Les résultats de ce vote sont en conclusion de ce dossier. Ils ont été présentés lors d'une conférence conclusive le 15 avril 2016, à l'issue d'échanges autour des actions européennes en faveur des citoyens dans les domaines de l'environnement et de la mobilité des jeunes.

# Plan

---

<b>Introduction</b>	<b>Page 2</b>
<b>Les Consultations Publiques</b>	<b>Page 4</b>
<b>Les Dialogues Citoyens</b>	<b>Page 7</b>
<b>Les Initiatives Citoyennes Européennes</b>	<b>Page 17</b>
<b>Les Pétitions adressées au Parlement européen</b>	<b>Page 21</b>
<b>Résultats du vote</b>	<b>Page 27</b>
<b>Annexe : infographies</b>	<b>Page 31</b>

## Remerciements

---

- La Fondation Hippocrène : Michèle Guyot-Roze, Dorothée Merville
- Eleonora Russo, Imola Streho et l'équipe du Master Affaires Européennes de Sciences Po
- Yves Bertoncini, Claire Versini et l'Institut Jacques Delors
- Jérôme Quéré et les Jeunes Européens de Sciences Po
- Gaëtane Ricard-Nihoul, Sandrine Kerespars et la Représentation de la Commission européenne à Paris
- Joachim Ott, Chef d'Unité des Dialogues Citoyens à la DG Communication de la Commission européenne

Toute reproduction autorisée avec mention de la source.

© 2016 S. AMOROS, A. CHEVALIER, G. COLLIN, M. PRADEAU, L. XHAXHIU pour La Fondation Hippocrène

### **Pour citer ce dossier :**

Sophie Amoros, Antoine Chevalier, Gaëlle Collin, Mathilde Pradeau, Loris Xhaxhiu, "Prix de l'Innovation Citoyenne des Institutions en Europe", *fondation-hippocrene.fr*, 2016

# Les Consultations Publiques

Gaëlle Collin – Mathilde Pradeau

Une Consultation Publique telle que mise en place par la Commission européenne est un processus de participation citoyenne qui permet de recueillir l'avis de l'opinion publique – particuliers, associations, institutions, entreprises – au stade de l'élaboration de la législation de l'Union européenne. Ces Consultations permettent donc d'étendre la démocratisation et la transparence du processus d'élaboration législative et réglementaire de l'Union européenne, en invitant le citoyen à y jouer un rôle dès ses débuts. Il nous a donc semblé important de les traiter comme une innovation citoyenne intéressante qui, en donnant la possibilité à toute personne de s'exprimer sur le travail d'initiative de la Commission, permet indubitablement de rapprocher l'Union européenne de ses citoyens.

Les Consultations Publiques ont été utilisées par la Commission européenne dès 2001, dans le cadre d'une amélioration de la prise de décision européenne et de la coopération interinstitutionnelle. Elles font ainsi partie d'un processus global repris dans le cadre de l'accord interinstitutionnel « *Mieux Légiférer* » (2003/C 321/01), dont le but est de faire évoluer l'adoption de la réglementation européenne afin que celle-ci puisse « *écouter davantage les citoyens et les parties intéressées* »<sup>1</sup>. Leur utilisation s'est par la suite diversifiée et intensifiée, devenant obligatoire avec l'article 11 du TUE<sup>2</sup> et le protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité<sup>3</sup>. Preuve de la volonté de l'Union européenne de mettre en place des canaux effectifs de participation citoyenne, des discussions sont actuellement en cours pour réformer cet accord de 2003. Un brouillon de proposition législative a donc été publié le 16 décembre 2015, selon lequel la participation publique serait renforcée en intervenant encore plus en amont et de manière plus large, bénéficiant d'un spectre étendu. Le public serait ainsi amené à pouvoir exprimer un avis élargi, soit plus tôt dans le processus d'élaboration en ce qui concerne les feuilles de route et les analyses d'impact initiales, soit après l'adoption de certains textes en fonction de leur importance. Des Consultations pourraient ainsi être ouvertes dans les huit semaines suivant leur adoption pour les propositions législatives, un délai réduit à quatre semaines pour les projets d'actes délégués et les actes d'exécution jugés importants<sup>4</sup>.

A l'heure actuelle, une Consultation Publique dure douze semaines et est organisée systématiquement pour les initiatives faisant l'objet d'analyses d'impact, les initiatives faisant l'objet d'évaluations et de bilans de qualité, et les livres verts. Dans ces trois cas de figure, le citoyen a la possibilité de laisser des commentaires et avis dans toutes les langues de l'Union, soit en répondant aux questionnaires émis par la Commission, soit en rédigeant librement un *position paper*. En 2015, 89 de ces consultations ont été ouvertes, réparties en 40 différents domaines d'action. Elles étaient 32 à être ouvertes au 30 mars 2016.

<sup>1</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32003Q1231\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32003Q1231(01))

<sup>2</sup> Art 11, §3 : « En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées ».

<sup>3</sup> Article 2 Protocole n°2 : « Avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. En cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procède pas à ces consultations. Elle motive sa décision dans sa proposition. »

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/20151215\\_ii\\_a\\_on\\_better\\_law\\_making\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/20151215_ii_a_on_better_law_making_en.pdf)

Par ailleurs, tout citoyen est également libre de s'exprimer sur :

- Les feuilles de routes et les analyses d'impact initiales : celles-ci ont pour objectif d'informer sur les initiatives, les évaluations et les bilans de qualité prévus par la Commission, avant leur adoption. Dans ce cas, la Commission recherche des avis rapides et spécifiques, les citoyens n'ont donc que quatre semaines pour s'exprimer sur le sujet (226 ouvertes au 30 mars 2016).
- Les propositions de la Commission : sont ici concernées les contributions sur les propositions législatives de la Commission (et les analyses d'impact correspondantes le cas échéant) dont la synthèse sera présentée au Parlement européen et au Conseil, afin de contribuer au débat législatif (période de 8 semaines après l'adoption des propositions, 22 disponibles au 30 mars 2016).
- « Aidez-nous à réduire les formalités – donnez votre avis ! » : il s'agit de recueillir des suggestions pour des mesures de simplification et de réduction de la charge administrative de l'Union européenne dans le cadre du programme REFIT.

Dans le cadre d'une exigence forte de transparence et afin de toucher le plus de citoyens possible, toutes les Consultations Publiques passées et actuelles sont accessibles sur le site internet « *Votre point de vue sur l'Europe* ». Celui-ci a en effet été conçu comme un unique point d'accès aux Consultations et enquêtes qui permettent aux citoyens de donner leur avis pendant les étapes d'élaboration des politiques de l'Union<sup>5</sup>.

Nous nous sommes particulièrement intéressées lors de notre étude à deux Consultations Publiques, aux taux de participation et aux résultats différents. Nous avons choisi des consultations provenant de deux thèmes en particulier : « Jeunesse et éducation » et « Justice et citoyenneté », qui nous semblaient être les plus appropriés et pertinents au vu de notre projet autour du lien entre institutions et citoyens.

Près de 12 000 personnes ont complété le questionnaire en ligne de la Consultation intitulée « *Citoyens de l'Union : vos droits, votre avenir* », qui a été ouverte du 9 mai au 9 septembre 2012, dans le thème « Justice et citoyenneté ». Cette participation en fait une Consultation Publique relativement populaire au regard des chiffres observés pour la majorité des autres Consultations<sup>6</sup>. Les jeunes étant la part de la population européenne bénéficiant le plus de la mobilité permise par les traités européens, il est peu surprenant de voir qu'un tiers des participants ont entre 18 et 30 ans.

Cette consultation a permis d'identifier un certain nombre d'obstacles à la mobilité que la Commission s'est ensuite engagée à supprimer par le biais de l'outil législatif. En réponse au problème de la privation de droits électoraux souligné par les citoyens ayant répondu, la Commission a examiné les moyens permettant aux citoyens de l'Union de participer aux élections nationales et régionales dans leur pays de résidence. Désormais, il suffit d'être ressortissant d'un pays de l'Union européenne pour participer aux élections municipales et aux élections européennes de son pays de résidence dans les mêmes conditions qu'un électeur ayant la nationalité du pays en question. Cette Consultation a également permis d'attirer l'attention sur les causes des problèmes auxquels les citoyens de l'Union sont confrontés lorsqu'ils s'installent

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_fr.htm)

<sup>6</sup> La Commission déclare dans son rapport sur la Consultation 2012 sur la Citoyenneté de l'Union que cela fait d'elle « la plus grande Consultation Publique jamais organisée par la Commission ». [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu-citizen-brochure\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu-citizen-brochure_fr.pdf)

dans un autre État membre. Ces difficultés sont souvent dues à la méconnaissance du personnel des administrations locales en matière de droits dont jouissent les citoyens de l'Union en lien avec la libre circulation. Cette Consultation a ainsi été un outil essentiel à la démarche de la Commission visant à renforcer la citoyenneté européenne.

Dans un autre registre, celui de la jeunesse et de l'éducation, la Consultation « *Towards a European Area of Skills and Qualifications* » (ouverte du 17 décembre 2013 au 15 avril 2014) sur l'harmonisation de la reconnaissance des diplômes, formations et expériences professionnelles, est un exemple particulièrement intéressant de par son enjeu. Il s'agissait en effet de recueillir les avis des citoyens sur les mesures possibles pour améliorer la reconnaissance des formations étudiantes et des qualifications professionnelles entre les différents pays et entreprises de l'Union européenne, un enjeu particulièrement crucial pour la mobilité intra-européenne. Bien qu'elle soit techniquement possible pour tous les citoyens de l'Union, seuls 2% d'entre eux vivent aujourd'hui dans un Etat membre différent de celui dont ils ont la nationalité, ce qui montre à quel point la mobilité est entravée par des facteurs structurels dont la reconnaissance des diplômes et des expériences professionnelles fait évidemment partie.

Pourtant, cette Consultation n'a reçu que 374 réponses, dont 289 réponses au questionnaire mis en ligne par la Commission et 85 *position papers*. Parmi les citoyens s'étant exprimés, plus de la moitié (56%) étaient des acteurs collectifs et représentaient des entreprises ou des syndicats. L'enjeu a donc particulièrement été pris en compte par les entreprises, tandis que la majorité des répondants individuels (63% d'entre eux) étaient encore étudiants. Cette consultation a donc montré que l'harmonisation des diplômes et expériences était perçue comme un enjeu important soit par les acteurs qui doivent s'y adapter en tant que cadre économique (les entreprises), soit par les citoyens qui par leurs études l'ont déjà vécu et l'envisagent par la suite dans leur activité professionnelle. Elle a également contribué à dégager sept axes de réflexion qui ont ensuite été repris par la Commission et par l'Eurobaromètre « *A European Area of Skills and Qualifications* ». Les différents avis exprimés et les pistes qui ont été ouvertes suite à cette consultation ont par ailleurs été présentés lors d'une conférence à Bruxelles le 17 juin 2014, aboutissant à une amélioration significative des instruments existants pour renforcer la reconnaissance des qualifications professionnelles, des connaissances et des compétences à travers l'Union européenne, de manière transparente et bénéfique pour tous (employés, employeurs et étudiants).

Les deux Consultations auxquelles nous nous sommes intéressées, de par leur domaine d'action et bien que d'ampleurs différentes, sont ainsi en lien direct avec le projet de développer la notion de citoyenneté européenne. Cette dernière est en effet intrinsèquement liée à la création d'un espace européen au sein duquel la mobilité est accessible au plus grand nombre et nourrit la croissance économique. On peut néanmoins regretter le faible nombre de participants à la consultation « *Towards a European Area of Skills and Qualifications* », une donnée qui nous amène à questionner la légitimité que cette dernière est supposée apporter à la législation en découlant. Ces Consultations permettent cependant d'identifier des axes de réflexion pour la Commission, qui sont susceptibles d'aboutir à une meilleure prise en compte des intérêts des citoyens et ainsi à la production de législations plus fidèles aux attentes de ces derniers. Si de telles consultations sont efficaces dans les retours qu'elles produisent, il est néanmoins dommage qu'elles ne soient pas plus suivies, ce qui est en partie dû à un manque de communication de la part des institutions et notamment de la Commission.

## I – Présentation des « Dialogues Citoyens »

### 1 – Une initiative récente et prometteuse

Les « Dialogues Citoyens » sont une initiative lancée par la Commission européenne en 2012. A ce jour, ils ont eu lieu dans tous les Etats membres sous la forme de plus d'une centaine de débats. Leur principe est simple : placer les Commissaires européens et des acteurs politiques nationaux face aux citoyens européens, pour les informer mais aussi répondre à leurs préoccupations ou leurs inquiétudes, et en cela créer un vrai espace public européen. Leur format permet en effet à tous les citoyens de venir assister à l'événement et de poser des questions aux Commissaires. Pour la plupart de ces Dialogues, un ou plusieurs thèmes précis sont choisis, en rapport avec le portefeuille du ou de la Commissaire et liés aux préoccupations centrales des citoyens européens. Ainsi, la crise économique, le Plan d'investissement Juncker, l'emploi et la croissance, le TTIP, l'Union de l'énergie, l'immigration et les réfugiés, le futur de l'Europe, le marché unique numérique, l'éducation et les financements européens sont quelques-uns des thèmes ayant été abordés depuis 2012.

Un premier cycle de Dialogues Citoyens a eu lieu entre septembre 2012 et mars 2014 à l'initiative de la Commission Barroso II et plus particulièrement de Viviane Reding, Commissaire à la justice, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté. A l'origine ce cycle visait à encadrer l'année 2013, année de la citoyenneté européenne, et 51 Dialogues Citoyens ont été réalisés à travers les 28 Etats membres (*voir carte page 8*). Selon le rapport réalisé par la Commission européenne sur ce premier cycle, 350 citoyens en moyenne ont assisté en personne à chacun des dialogues. Un record de participation a été atteint le 16 septembre 2013, avec plus de 800 participants au Dialogue Citoyen de Trieste, sur le thème de la crise économique et de son impact sur la société, en présence de Viviane Reding. Au total ce sont plus de 16 000 personnes qui ont participé aux Dialogues Citoyens de ce premier cycle. A cela s'ajoute plus de 105 000 citoyens qui ont pu y participer via la diffusion en direct sur internet et sur les réseaux sociaux.

L'initiative a ensuite été reconduite sous la Commission Juncker, à partir de l'année 2015. Au cours de ce deuxième cycle, l'initiative a pris de l'ampleur puisque 53 Dialogues Citoyens ont été organisés rien qu'en 2015, auxquels ont assisté 300 citoyens en moyenne. Un record de 1250 participants a été atteint le 9 mai 2015 à Milan lors d'un Dialogue Citoyen avec Federica Mogherini et Martin Schulz sur le thème « *The EU as a global actor* ». Au total ce sont plus de 18 000 personnes qui ont assisté à ces Dialogues Citoyens au cours de l'année 2015. L'implication des médias, dont nous parlerons plus en détails plus loin, a aussi permis de toucher un public plus large. Par exemple, la retransmission par France 3 Provence-Alpes du Dialogue Citoyen de Marseille sur « *L'emploi des Jeunes* » du 23 octobre 2015 a permis de toucher plus de 200 000 personnes. Au total, 18 retransmissions télévisées de Dialogues Citoyens ont permis d'atteindre plusieurs millions de citoyens européens. Près d'une vingtaine de Dialogues ont également déjà été menés depuis le début de l'année 2016.



51 Dialogues Citoyens organisés entre septembre 2012 et mars 2014

Source : Rapport de la Commission sur les Dialogues Citoyens (2014)



53 Dialogues Citoyens organisés en 2015

## 2 – Le contexte de l'émergence de cette nouvelle initiative : la crise de confiance

« Reconstruire la confiance et compléter la réforme économique en rendant l'UE plus démocratique, en assurant transparence et responsabilité. » C'est ainsi que la Commission européenne définissait l'objectif des Dialogues Citoyens dans son rapport de 2014 sur le premier cycle des Dialogues. En effet, cette initiative a été lancée en réaction à la crise de confiance des citoyens européens envers l'Union et ses institutions, au cœur de la crise économique et d'une crise démocratique liée à un sentiment des citoyens européens que leur voix ne compte pas.

Mais selon Joachim Ott, chef de l'Unité des Dialogues Citoyens de la DG Communication de la Commission européenne, l'objectif a changé. En effet, il explique qu'à l'origine, sous la Commission Barroso, il s'agissait de donner un signal, de montrer que la Commission allait au cœur de l'Europe, là où la crise avait amoindri la confiance et l'espoir des citoyens européens. Il compare le début de cette initiative à une catharsis :

*Les Commissaires prenaient les peurs et les frustrations de la population, et s'exposaient.*

L'objectif était que ces Dialogues aient un effet positif pour les citoyens comme pour les Commissaires pour faire face à cette crise de confiance. Mais la manière d'appréhender les Dialogues Citoyens a changé selon lui sous la Commission Juncker, lorsque le deuxième cycle a débuté. Aujourd'hui, les Dialogues s'inscrivent aussi dans un plan de communication stratégique des politiques de l'Union. Cela correspond à la volonté de Jean-Claude Juncker de diriger une Commission européenne politique. Sa stratégie en tant que président est de mettre l'accent sur les politiques qu'il trouve importantes et de considérer sa présidence comme un mandat, sur lequel il sera jugé à son terme et lors des prochaines élections européennes. Les Dialogues sont donc désormais positionnés comme un instrument d'information, il s'agit d'échanger avec la

population sur les politiques qui sont menées pour savoir si elles répondent à leurs attentes et leurs besoins. L'idée a donc aussi été de mieux cibler les thèmes abordés lors de ces événements selon les lieux : crise des réfugiés en Italie et en Grèce, énergie en France, etc.

### 3 – Une initiative favorablement accueillie par les citoyens européens

Durant les 18 mois du premier cycle de Dialogues Citoyens, la Commission européenne a profité du dispositif pour interroger les participants, non seulement sur leur opinion à propos de l'événement en lui-même, mais aussi sur des thématiques plus larges en lien avec l'Union européenne, au moyen de questions comme « *Avez-vous le sentiment que votre voix compte dans l'UE ?* » et « *Pensez-vous que l'Europe sortira plus forte de la crise ?* ». Plus de 6000 réponses ont ainsi été reçues et analysées.

Sur l'événement lui-même deux données intéressantes et complémentaires ressortent et confirment ce qui est déjà apparu lors des enquêtes *Eurobaromètre* : selon ces enquêtes, deux Européens sur trois ont le sentiment que leur voix n'est pas entendue, et environ 57% des participants aux Dialogues Citoyens partagent cette opinion. Parallèlement à ce constat, près de 9 participants sur 10 (88%) souhaitent vivement voir ces Dialogues se multiplier. Ces chiffres indiquent donc un besoin de se sentir écouté par les institutions européennes, besoin qui s'inscrit dans une perception générale de déficit démocratique ; mais ils montrent également que les Dialogues Citoyens sont une initiative qui peut venir répondre à ce besoin.

### 4 – Une initiative encore en évolution : la question de la visibilité

Les Dialogues Citoyens sont une initiative récente dont les racines sont très informelles. En effet, comme expliqué plus haut, ils sont apparus à l'initiative de la Commissaire Viviane Reding en réaction à la crise de confiance des citoyens européens. Leur création n'est issue d'aucune base officielle dans les traités européens, contrairement aux autres initiatives citoyennes présentées dans ce dossier qui y sont toutes mentionnées. En cela, nous pouvons considérer qu'il s'agit d'une initiative qui n'a vraisemblablement pas trouvé sa forme définitive, ou en tout cas qui doit encore mûrir – tout comme les pétitions adressées au Parlement européen, apparues dans les traités après plus de 30 ans de pratique (*voir page 22*).

Jusqu'à aujourd'hui, les Dialogues Citoyens semblent être, pour la majorité des Commissaires qui y participent, non pas une fin en soi mais un événement auquel ils participent en marge d'un déplacement dans un Etat membre. Si ce fonctionnement est évidemment compréhensible, il donne aussi peu de temps aux Représentations de la Commission dans les Etats membres pour organiser l'événement et mobiliser les médias et des participants. C'est ainsi que Joachim Ott décrit le processus d'organisation d'un Dialogue Citoyen : « *Lorsqu'un commissaire prévient la Commission qu'il veut faire un dialogue à un endroit, l'unité des Dialogues Citoyens contacte la Représentation et voit avec elle si elle est capable de mobiliser les médias et d'inviter des personnalités intéressantes pour débattre au côté du ou de la Commissaire.* »

Gaëtane Ricard-Nihoul, chef adjointe de la Représentation en France de la Commission européenne, explique qu'une fois l'événement terminé la Représentation reste le point de contact principal avec les médias et la population. Depuis un an, la Représentation mène également un travail important avec les réseaux *Europe Direct*, permettant à la Représentation d'être encore plus proche des citoyens. Il revient ainsi à chaque Représentation d'organiser les Dialogues Citoyens, et les approches peuvent donc varier entre les Etats membres. En France, la

Représentation a par exemple fait le choix de réaliser un grand Dialogue par an, et plusieurs plus modestes en mobilisant des partenariats par exemple avec des universités parisiennes ou Sciences Po, afin de pouvoir réaliser ces événements à moindre coût. Le revers de cette stratégie reste le manque de visibilité de ces événements de moindre taille et dans des lieux moins susceptibles d'attirer un public large et diversifié.

Cette question de la visibilité des Dialogues Citoyens au-delà de participants présents dans la salle est une préoccupation avancée par Joachim Ott, qui ajoute que les lieux des Dialogues sont une variable déterminante : les Dialogues étant organisés en fonction des déplacements déjà prévus des Commissaires mais aussi, il le souligne, de leur volonté, beaucoup choisissent de se rendre dans les capitales des Etats membres. Or, il explique que l'espace médiatique des capitales est déjà saturé, tandis qu'organiser des Dialogues Citoyens dans les grandes villes de régions permet d'avoir une meilleure visibilité. Cela s'est par exemple vérifié en France puisque le Dialogue organisé à Marseille a été largement couvert par les médias régionaux : la retransmission par France 3 Provence-Alpes du Dialogue Citoyen de Marseille sur « *L'emploi des Jeunes* » du 23 octobre 2015 a par exemple permis de toucher plus de 200 000 personnes, au-delà des participants dans la salle. Sans doute en réponse à cette volonté d'accroître la visibilité des Dialogues, mais aussi de pouvoir toucher les Français sur l'ensemble du territoire, la Représentation en France a par exemple lancé le cycle de Dialogues Citoyens « *Parlons d'Europe en région* », un cycle de 13 Dialogues sur l'ensemble de l'année 2016 qui couvrira toutes les régions métropolitaines.

## II – Bilan et limites de cette initiative

### 1 – Une implication inégale des Commissaires européens

Au cours du premier cycle des Dialogues Citoyens, entre septembre 2012 et mars 2014, 51 dialogues ont été organisés avec la participation de 22 des 28 Commissaires. On note une implication particulièrement importante de Viviane Reding puisqu'elle a participé, seule ou accompagnée d'autres Commissaires, à 21 de ces Dialogues. Lorsque l'on s'intéresse au cycle des Dialogues Citoyens lancé depuis 2015, sous la Commission Juncker, plusieurs indicateurs peuvent également être considérés comme très positifs : 53 Dialogues ont été organisés en 2015, près d'une vingtaine entre janvier et mai 2016, 21 Commissaires sur 28 y ont participé, dont tous les vice-présidents de la Commission.

Toutefois, lorsque l'on s'intéresse à ces événements de plus près on observe une implication très inégale des Commissaires. En effet, si quelques-uns peuvent être considérés comme participant activement à ces événements (Frans Timmerman, Jyrki Katainen, Violeta Bulc, Cecilia Malmström, ou Maroš Šefčovič par exemple), beaucoup ne se sont prêtés à l'exercice qu'à une à deux reprises. Si le nombre total de Dialogues Citoyens organisés dresse le portrait d'une Commission qui se rapproche des citoyens, individuellement peu de Commissaires européens peuvent dire qu'ils ont réellement utilisé les Dialogues dans ce but. Joachim Ott commente ces différences d'implication en expliquant qu'en effet les Commissaires sont plus ou moins enthousiastes face à cette nouvelle initiative citoyenne. Il explique cela par des différences de personnalités. Il considère ainsi qu'un petit groupe de Commissaires est particulièrement impliqué, tandis qu'un autre se prête à l'exercice parce que cela est nécessaire. Il cite également Federica Mogherini comme faisant partie des Commissaires qui souhaiteraient participer à davantage de ces Dialogues, mais dont les agendas ne le permettent pas. Il explique aussi qu'un

petit groupe de Commissaires ne veut simplement pas y participer. On voit ici une limite à l'impact que peut avoir cette initiative, à la fois sur le développement d'un sentiment d'appartenance plus fort à la citoyenneté européenne et sur la crise de confiance et la crise démocratique ressenties par les citoyens. Si les Commissaires européens ne sont pas prêts à saisir cette opportunité pour réellement rendre leur rôle plus visible et plus compréhensible pour les citoyens, cette initiative risque de s'essouffler sans avoir laissé la trace qu'elle pourrait créer au sein de l'espace public européen.

Une autre manière d'analyser ces données est de les rapprocher de l'analyse de Joachim Ott citée plus haut : aujourd'hui les Dialogues Citoyens s'inscrivent dans une stratégie politique de la Commission Juncker. Ils sont donc particulièrement utilisés par des Commissaires qui ont besoin de défendre un projet : c'est par exemple le cas de Cecilia Malmström qui défend le TTIP à travers l'Union européenne, en partie grâce à ces Dialogues Citoyens, ou Maroš Šefčovič, qui a multiplié les Dialogues Citoyens en 2015, avant de rendre son rapport sur l'état de l'Union de l'énergie (voir tableau page 15).

## 2 – Le public touché par les Dialogues Citoyens

Tout l'enjeu des Dialogues est de mettre les citoyens européens au cœur des problématiques européennes et de leur donner la parole. C'est sans doute un objectif rempli puisque :

*A de très rares exceptions près, les dialogues n'ont rassemblé que des citoyens s'exprimant en leur nom propre et non pour le compte de groupes d'intérêts particuliers. Aucun participant n'a été présélectionné. Il s'agissait uniquement de particuliers manifestant de l'intérêt pour l'Europe et désireux de dialoguer avec des décideurs politiques nationaux et européens.*

(Rapport sur les Dialogues Citoyens, 2014).

Toutefois, le profil des participants à ces Dialogues Citoyens est aussi très important puisque leur enjeu est aussi de dialoguer avec ceux qui se sentent les plus éloignés du projet européen. Le risque étant que les participants soient seulement des citoyens attachés au projet européen et familiers de ses enjeux. Il n'est pas évident de dresser le profil des participants à ces événements puisque la participation aux Dialogues est totalement ouverte et que la Commission ne dispose donc pas de données particulières sur les participants. Toutefois, les réponses aux questions posées lors du premier cycle des Dialogues peuvent nous aider à appréhender le profil de ces participants.

A la question « *Pensez-vous que l'Europe devrait faire davantage pour nous aider à sortir de la crise ?* », 65,7% des participants en moyenne ont répondu positivement. 54 % d'entre eux sont partisans d'une accélération de l'intégration européenne et trois participants sur quatre (74%) adhèrent à l'idée d'une union politique plus étroite. Par ailleurs, les participants ont « *foi en la démocratie représentative européenne* » selon le rapport de la Commission puisque 87% d'entre eux affirmaient qu'ils iraient voter aux élections du Parlement européen de 2014 et deux sur trois (61%) étaient favorables à l'élection directe du prochain président de la Commission. On observe donc que, au moins sur cette période 2012-2014 du premier cycle des Dialogues, les participants sont en majorité favorables à l'Union européenne et en attente de davantage d'intégration et d'action de la part des institutions européennes. Toutefois, nous voyons aussi qu'une partie non négligeable de ces participants a sans doute des sentiments plus ambigus vis-

à-vis de l'Union européenne. Par ailleurs, le chiffre évoqué plus haut de 57 % des participants aux Dialogues Citoyens considérant que leur voix n'est pas entendue au niveau européen montre bien l'intérêt de cette initiative pour l'ensemble des citoyens, des plus favorables à l'UE aux plus eurosceptiques. Par ailleurs, des Dialogues sur des sujets sensibles comme ceux sur le TTIP ont su attirer des participants parfois très hostiles à ce traité, et ont été l'occasion pour beaucoup d'exprimer des positions de désaccord, ou au moins d'inquiétude, sur le sujet, montrant bien que les Dialogues Citoyens sont un vrai lieu de débat.

Par ailleurs, les Représentations de la Commission européenne sont aussi conscientes de la nécessité de toucher un public large, au-delà des participants les plus au fait des questions européennes, et organisent donc souvent en parallèle de l'événement des ateliers dont le but est d'aller directement au contact des citoyens européens. C'est par exemple ce que fait la Représentation en France : en parallèle des « grands » Dialogues Citoyens, elle met en place un dispositif de stand et de groupes de travail, tout en collaborant avec les associations de quartier, avec les mairies et les entreprises locales et les centres Europe Direct, afin de sensibiliser le plus de citoyens possibles aux enjeux européens et de les inviter à participer au Dialogue.

### 3 – La place des médias : quelle visibilité ?

Comme nous avons pu l'évoquer plus haut, les Dialogues Citoyens peuvent parfois manquer de visibilité, toutefois la Commission tire un bilan plutôt positif de l'implication des médias et de leur capacité à toucher un large public, au-delà des participants présents lors des Dialogues. Dans son rapport de 2014 sur le premier cycle des Dialogues Citoyens, elle affirme ainsi :

*La plupart des Dialogues Citoyens ont été menés en partenariat avec un ou plusieurs médias, généralement des journaux, des radios et des chaînes de télévision opérant à l'échelle locale ou régionale. Certaines chaînes de télévision publiques nationales ont retransmis l'intégralité des Dialogues en direct ou sous la forme d'extraits des meilleurs moments juste après les manifestations. C'est le cas notamment des télévisions nationales bulgare, grecque, portugaise, suédoise et croate, qui ont diffusé en direct tout ou partie des Dialogues Citoyens.*

*Autre caractéristique majeure de la plupart des Dialogues Citoyens : la publication, le jour même de l'événement, dans toute la presse régionale et à plus de 12 millions d'exemplaires, de suppléments sur l'Europe, ses institutions et les droits dont jouissent ses citoyens. Ajoutées à divers entretiens particuliers avec les commissaires, publiés dans les quotidiens nationaux et régionaux, ces parutions ont permis de toucher potentiellement 43 millions de lecteurs et, sur les sites Internet correspondants, 51 millions d'internautes. Les citoyens ont par ailleurs été plusieurs millions à recevoir des informations sur les Dialogues via la télévision, la radio, la presse écrite et les médias en ligne : la couverture en direct des événements dans certains Etats membres s'est accompagnée de 38 sujets par manifestation en moyenne, essentiellement dans les médias de masse. Loin de se cantonner au seul pays organisateur du débat, la couverture médiatique a très souvent gagné d'autres Etats membres (comme ce fut le cas pour les Dialogues de Dublin, Heidelberg ou Liège).*

En réponse à la question de savoir si la Commission européenne pense aujourd'hui communiquer de façon centralisée sur l'existence et l'impact de ces Dialogues Citoyens, notamment à travers l'achat d'espace publicitaire dans les médias, Joachim Ott répond que ce n'est plus envisagé. Il explique en effet qu'une petite campagne publicitaire avait été organisée à

la fin du premier cycle, en 2014, dans une douzaine d'Etats membres mais qu'elle a été très peu efficace. Dans ces conditions il lui semble qu'il n'y a pas forcément de valeur ajoutée, en tout cas pas avec le type de budget que la Commission peut y consacrer. Il considère donc que la priorité doit plutôt être la visibilité de ces événements dans les médias, même s'ils sont critiques de l'événement en lui-même ou de ce qui a été dit lors du Dialogue Citoyen.

L'enjeu pour la Commission européenne est donc toujours d'organiser des événements qui soient à la fois attractifs pour les citoyens européens qui souhaitent s'y rendre, mais aussi qui puissent mobiliser les médias nationaux ou régionaux. C'est pour cette raison que, au-delà des chiffres avancés par la Commission, il faut avoir un regard plus réservé sur l'impact que les Dialogues peuvent avoir à travers les médias. Aujourd'hui beaucoup de travail reste à faire à ce niveau. Un exemple assez évocateur du manque de visibilité des Dialogues Citoyens est le sondage que nous avons réalisé en parallèle du vote pour le Prix de l'innovation citoyenne des institutions en Europe. En effet, sur les 170 personnes qui y ont répondu, 11% d'entre elles seulement connaissaient l'existence des Dialogues citoyens.

#### 4 – L'*output* et l'*outcome* : après les Dialogues, que reste-il ?

- **L'*output* : les conséquences politiques directes de cette initiative**

La question de l'*output* de ces Dialogues Citoyens n'est pas forcément la plus importante. En effet même si l'objectif de tout dialogue est de permettre à chacune des parties de s'exprimer et de potentiellement influencer l'autre, dès son lancement cette initiative a été plutôt identifiée comme ayant pour but de répondre aux questions des citoyens européens plutôt que comme le moyen d'influencer les politiques publiques européennes.

Pour prendre l'exemple du TTIP, les Dialogues réalisés par Cécilia Malmström ont selon toute vraisemblance comme principal objectif de faire mieux comprendre les enjeux et l'intérêt d'un tel accord. Si de nombreuses inquiétudes sont en effet exprimées par les participants, il semble clair que ces Dialogues ne sont pas le lieu pour proposer des changements précis au texte. Toutefois, cela ne veut pas dire que ces rassemblements de citoyens européens ne sont pas des moments très instructifs pour les Commissaires afin de mieux comprendre la manière dont est perçue l'Union européenne et son action ainsi que les attentes ou les craintes existantes.

Ainsi, en mai 2013, la Commission européenne a publié son deuxième rapport sur la Citoyenneté de l'Union, proposant douze nouvelles mesures pour résoudre les problèmes rencontrés par les citoyens européens et leur permettre de mieux exercer leurs droits. Les Dialogues Citoyens sont cités parmi les sources ayant permis de mieux comprendre les obstacles que les citoyens européens rencontrent toujours à l'exercice de leurs droits.

Un autre exemple notable d'*output* est le rapport sur l'état de l'Union de l'énergie du Commissaire Šefčovič qui cite également les Dialogues comme l'une des sources de son rapport :

*At the political level, Vice-President Šefčovič has undertaken an Energy Union Tour over the last several months. He engaged in a Dialogue with national governments and parliaments and with the European Parliament as well as stakeholders and citizens. These visits, as well as the many outreach activities of many other Commissioners, notably of Commissioner Arias Cañete, are*

*instrumental to listen and discuss the Energy Union and its opportunities for the EU and its Member States.*

Etat de l'union de l'énergie 2015

Joachim Ott a ainsi exprimé la volonté de la DG Communication de voir cet exemple suivi pour toutes les priorités politiques fixées par Jean-Claude Juncker.

• **L'outcome des Dialogues Citoyens : la création d'un espace public européen**

La question de l'*outcome*, autrement dit du résultat à plus long terme des Dialogues, est plus claire, et est sans doute au cœur de la raison d'être de cette initiative. En effet, les Dialogues Citoyens, au-delà de leur qualité d'événements ponctuels mettant en lumière des thématiques européennes, contribuent à créer un espace public européen encore très peu développé.

En effet, il s'agit d'une plateforme où les citoyens européens se croisent et peuvent se revendiquer comme tels et qui leur permet de demander aux Commissaires de justifier leur action, une démarche nécessaire à notre sens pour réduire le déficit démocratique. En effet, il existe aujourd'hui encore peu d'espace de ce type, où la citoyenneté européenne est placée en pleine lumière, si ce n'est le moment des élections européennes. De plus, même si le plus souvent ces événements rassemblent des citoyens européens d'un même Etat, plusieurs Dialogues ont pu réunir plusieurs nationalités, ce qui incarne parfaitement le projet européen de rapprocher les populations de ses Etats membres :

*Certains dialogues ont réuni sur le terrain des citoyens de plusieurs pays, à l'instar du dialogue organisé à Esch, à destination des citoyens de la Grande Région rassemblant le Luxembourg et un certain nombre de régions frontalières françaises, belges et allemandes, ou encore du dialogue de Trieste, auquel ont participé des citoyens venus d'Italie, de Slovénie, de Croatie et d'Autriche.*

(Rapport 2014 de la Commission européenne sur les Dialogues Citoyens)

Le 27 mars 2014, une manifestation paneuropéenne a aussi eu lieu pour conclure le premier cycle de Dialogues. Des participants de toutes les villes ayant accueilli les Dialogues Citoyens à travers l'Union européenne y ont été invités, dix Commissaires étaient également présents.

L'enjeu de créer un espace public européen grâce à ces Dialogues est aussi visible dans la volonté d'utiliser ces manifestations pour incarner une Commission européenne « politique », telle que voulue par le président Juncker. Joachim Ott explique ainsi que la Commission européenne souhaite utiliser les Dialogues Citoyens pour mettre en évidence, 15 à 18 mois avant les élections européennes, ce qui aura été accompli pendant le mandat de Jean-Claude Juncker afin de donner une base d'information à l'électorat avant les élections. La preuve de la « politisation » de cette initiative est aussi la décision de la Commission de ne pas en organiser en 2016 au Royaume-Uni avant le referendum du 23 juin, afin d'éviter toute perception d'« ingérence » de l'institution.

**Nombre de Dialogues Citoyens auxquels ont participé les Commissaires européens sur la période 2015-2016 (données jusqu'à fin mai 2016) :**

Commissaire	Fonction	2015	2016
Jean-Claude Juncker	Président de la Commission	1	0
Frans Timmermans	Vice-président	6	2
Federica Mogherini	VP - Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité	1	1
Kristalina Gueorguieva	VP chargée du Budget et des Ressources humaines	0	1
Andrus Ansip	VP chargé du Marché numérique unique	2	1
Maroš Šefčovič	VP chargé de l'Union énergétique	10	2
Valdis Dombrovskis	VP chargé de l'Euro et du Dialogue social	1	0
Jyrki Katainen	VP chargé des Emplois, de la Croissance, des Investissements et de la Compétitivité	6	2
Violeta Bulc	Transports	4	2
Günther Oettinger	Économie et Société numériques	0	0
Johannes Hahn	Politique européenne de voisinage et négociations d'élargissement	0	0
Cecilia Malmström	Commerce	6	5
Neven Mimica	Coopération internationale et Développement	1	0
Miguel Arias Cañete	Action pour le climat et Énergie	0	0
Karmenu Vella	Environnement, Affaires maritimes et Pêche	1	1
Vytenis Andriukaitis	Santé et Sécurité alimentaire	4	5
Dimítis Avramópoulos	Migrations et Affaires intérieures	1	0
Marianne Thyssen	Emploi, Affaires sociales, Compétences et Mobilité	2	0
Pierre Moscovici	Affaires économiques et financières, Fiscalité et Union douanière	1	0
Christos Stylianídis	Aide humanitaire et Réaction aux crises	0	0
Phil Hogan	Agriculture et Développement rural	0	0
Jonathan Hill	Stabilité financière, Services financiers et Union du marché des capitaux	0	0
Elżbieta Bieńkowska	Marché intérieur, Industrie, Entrepreneuriat et PME	1	0
Věra Jourová	Justice, Consommateurs et Égalité des genres	0	1
Tibor Navracsics	Éducation, Culture, Jeunesse et Sports	3	0
Margrethe Vestager	Concurrence	1	0
Corina Crețu	Politique régionale	4	1
Carlos Moedas	Recherche, Science et Innovation	1	0

## Références :

- *Les dialogues citoyens, contribution à l'avènement d'un espace public européen*, Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions, 2014
- *Citizens' dialogues: it's about Europe, it's about you! Join the debate*, Juin 2014
- Les Dialogues Citoyens en France : [http://ec.europa.eu/france/events/debates/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/france/events/debates/index_fr.htm)
- Parlons d'Europe en Région : [http://ec.europa.eu/france/events/2016/20160121\\_cycle\\_parlons\\_deurope\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/france/events/2016/20160121_cycle_parlons_deurope_fr.htm)
- L'Etat de l'Union de l'Energie 2015, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen, au Comité des Régions et à la Banque Européenne d'Investissement : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0572>
- Communiqué de presse de la Commission européenne, 8 mai 2013 : *Citoyenneté de l'Union : la Commission propose 12 nouvelles actions pour favoriser l'exercice par les citoyens de leurs droits* : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-410\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-410_fr.htm)

## Un instrument de démocratisation

L'Initiative Citoyenne Européenne (ICE) permet aux citoyens européens d'inviter la Commission européenne à proposer des mesures législatives dans un domaine dans lequel elle est habilitée à légiférer.

Ce droit est une innovation du traité de Lisbonne. Les règles et procédures relatives à l'Initiative Citoyenne sont établies dans un règlement<sup>7</sup> adopté par le Parlement européen et le Conseil en février 2011 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2012. La Commission doit soumettre tous les trois ans au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application du règlement.

L'article 11 du Traité sur l'Union Européenne, complété par l'article 24 premier alinéa du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, constitue le cadre juridique de l'Initiative Citoyenne Européenne :

*Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités.*

Article 11 §1 TUE

*Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une initiative citoyenne au sens de l'article 11 du traité sur l'Union européenne, y compris le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir.*

Article 24 §1 TFUE

L'Initiative Citoyenne Européenne permet aux citoyens d'entrer en liaison directe avec les institutions et de porter le débat au niveau européen sur les questions qui leur tiennent à cœur. L'objectif poursuivi est de renforcer la légitimité démocratique de l'Union. La Commission attache une extrême importance à l'ICE et est résolue à faire en sorte que cet instrument fonctionne, afin qu'il puisse réaliser pleinement son potentiel. L'un des principaux avantages de cet outil réside dans la création de liens entre des personnes partageant les mêmes idées à travers tout le continent, ce qui permet des débats paneuropéens sur des questions manifestement proches des préoccupations des citoyens.

Toutes les Initiatives Citoyennes organisées sont enregistrées et centralisées sur un site internet géré par la Commission et elles peuvent être consultées par tous les citoyens<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne, JO L 65 du 11.3.2011, p. 1

<sup>8</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=fr>

## Les étapes suivies par une Initiative Citoyenne Européenne

La mise en œuvre d'une Initiative Citoyenne Européenne passe par plusieurs étapes importantes :

Tous les citoyens de l'Union européenne en âge de voter aux élections du Parlement européen ont la possibilité d'organiser une Initiative. Il est toutefois nécessaire de constituer un « comité de citoyens » composé d'au moins sept ressortissants européens résidant dans au moins sept pays différents de l'Union. Ce comité de citoyens est responsable de la gestion de l'Initiative durant tout le processus. Il est important de souligner que cette procédure ne peut pas être gérée par des organisations préexistantes (ONG, lobby), à moins que cela se fasse en transparence totale.

Vient ensuite l'étape de l'enregistrement par la Commission. Pour qu'une proposition d'Initiative soit enregistrée, elle doit respecter les conditions visées à l'article 4 §2 du règlement précité, qui exige qu'un comité de citoyens ait été constitué et que les responsables à contacter aient été désignés, que la proposition d'Initiative ne soit pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission, que l'initiative ne soit pas manifestement abusive, fantaisiste ou vexatoire et ne soit pas manifestement contraire aux valeurs de l'Union telles qu'énoncées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne. A ce jour 31 propositions d'Initiatives ont été enregistrées, couvrant un large éventail de domaines, allant de l'environnement à la coopération pour le développement en passant par la mobilité, l'éducation et les questions sociales. Tous les refus d'enregistrement sont également publiés sur le site consacré à l'ICE.

La troisième phase est celle de la collecte de signatures. Le délai pour collecter des déclarations de soutien est de douze mois à compter de la date de l'enregistrement de la proposition d'Initiative par la Commission. Pour pouvoir soutenir une ICE il faut remplir un formulaire spécifique de déclaration qui est fourni par les organisateurs de l'Initiative. Ce formulaire peut être soit sous format papier soit en ligne. Cette dernière possibilité est accessible seulement si les organisateurs ont prévu un site internet. Les citoyens n'ont le droit de s'inscrire qu'une seule fois pour chaque initiative. Le formulaire doit être conforme au modèle défini dans le règlement relatif à l'Initiative Citoyenne et contenir toutes les informations relatives à l'ICE.

Tout citoyen de l'Union qui a atteint l'âge de voter aux élections du Parlement européen peut accorder son soutien à une ICE. Selon le règlement, les signataires doivent à cette fin prouver un lien de nationalité ou de résidence avec un État membre donné et fournir des données à caractère personnel, permettant ainsi à cet État membre de vérifier ses déclarations de soutien. Ces exigences sur les données personnelles varient d'un État membre à l'autre. De telles divergences empêchent un accès équitable de certains citoyens de l'Union au soutien d'une Initiative Citoyenne. Cette situation a suscité des critiques et de la frustration parmi les organisateurs et les signataires, bon nombre d'entre eux considérant que la différence de traitement et l'importante quantité de données à caractère personnel exigées par certains États membres, y compris parfois un numéro d'identification personnel, sont susceptibles de dissuader de nombreux citoyens d'accorder leur soutien.

La Commission a encouragé les Etats membres à simplifier leurs exigences et plusieurs ont déjà répondu positivement à ces appels. Le 8 octobre 2013 est entrée en vigueur la modification de l'annexe III du règlement qui comportait les modifications proposées par l'Espagne, l'Irlande, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Slovaquie.

Quand une Initiative Citoyenne Européenne réussit à récolter un million de signature, la quatrième étape devient accessible. Les organisateurs ont un délai de trois mois pour présenter leur ICE à la Commission. Les organisateurs peuvent aussi présenter l'Initiative lors d'une séance publique au Parlement européen. En retour, la Commission, après avoir examiné l'Initiative, donne une réponse formelle en précisant l'action qu'elle va entreprendre et les motifs de sa décision. Cette réponse prend la forme d'une communication puis est adoptée formellement par le collège des Commissaires européens et publiée dans toutes les langues officielles de l'Union européenne.

Dans le cas où la Commission décide de proposer une mesure législative comme réponse à une Initiative Citoyenne, elle lance le processus habituel d'élaboration d'une proposition. Une fois adoptée par la Commission européenne, la proposition est présentée aux législateurs que sont le Parlement européen et le Conseil, qui devront l'adopter pour qu'elle acquière force de loi.

## Les initiatives actuellement ouvertes

A l'heure actuelle on compte quatre initiatives ayant intégré la procédure.

- « *Wake up Europe ! Agir pour préserver le projet démocratique européen* » : l'objectif de cette initiative est de saisir le Conseil de la situation en Hongrie en vertu de l'article 7 du Traité sur l'Union Européenne, afin de préserver les valeurs européennes telles que définies à l'article 2 du même TUE.
- « *Maman, Papa & les enfants – Initiative citoyenne européenne pour la protection du mariage et de la famille* » : il s'agit d'une proposition de règlement qui définirait le mariage et la famille dans la loi européenne comme n'étant possible que par l'union d'un homme et d'une femme. Toutefois cette question de société n'est absolument pas du ressort de l'Union européenne, l'Initiative sera donc très probablement rejetée.
- « *Stop plastic in the sea* » : cette ICE souhaite que soit conçue une réglementation concernant les déchets dans l'environnement marin.
- « *Une Europe équitable dans le secteur des transports – Égalité de traitement pour tous les travailleurs du secteur des transports* » : il est ici demandé à la Commission de faire des propositions législatives, mais aussi non législatives, afin de garantir une concurrence saine et l'égalité de traitement des travailleurs opérant dans différents modes de transport.

## Un bilan mitigé

Selon son rapport de 2015, la Commission a reçu 51 demandes de lancement d'une Initiative Citoyenne entre 2012 à 2015.

Sur ces 51 demandes seulement 31 d'entre elles ont été enregistrées, 20 ne remplissant pas les conditions nécessaires.

Parmi les 31 ICE enregistrées, 18 seulement ont atteint la fin de leur période de collecte, 13 autres ont été retirées avant cette échéance. Et seulement 3 ont atteint le nombre requis de déclarations

de soutien et ont été soumises à la Commission. Aucune des Initiatives Citoyennes Européennes n'a abouti à une législation.

Les raisons pour lesquelles les Initiatives Citoyennes Européennes n'aboutissent pas sont nombreuses et diverses, mais la raison la plus fréquente est le haut niveau d'exigence des conditions fixées par la Commission. Selon Carsten Berg, le coordinateur de la « Campagne ICE » (une association visant à rendre cette innovation efficace et à promouvoir son usage) :

*La réglementation de l'initiative citoyenne européenne comporte de grandes lacunes. Elle permet à la Commission de limiter la liberté d'expression en rejetant des Initiatives Citoyennes Européennes pour des raisons juridiques douteuses.*

Les organisateurs d'Initiatives font face à des procédures lourdes et complexes, nécessitant d'importants investissements, et l'intervention de professionnels comme par exemple des juristes. De plus elles rebutent les citoyens, car on leur demande des données personnelles. La Commission peut ensuite rejeter les ICE sans raison particulière.

*Je crains que nous n'ayons pas encore intégré le fait que les citoyens sont sur un pied d'égalité avec le Parlement et le Conseil au moment de demander à la Commission européenne d'introduire une proposition législative. C'est pourtant une révolution copernicienne dans le paysage institutionnel européen.*

Danuta Hübner, présidente de la commission des Affaires constitutionnelles au Parlement

Néanmoins, depuis 2012, date de sa création, les chiffres révèlent que plus de six millions de citoyens européens ont exercé leur droit à soutenir une Initiative Citoyenne Européenne. Malgré les nombreuses difficultés que cette procédure présente, l'ICE reste un moyen de rapprochement des citoyens européens et d'influence sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Selon les rumeurs bruxelloises, relayées par les médias européens, la Commission Juncker serait en faveur d'une révision de la procédure afin de la faciliter et de la rendre plus accessible.

## Références

- Commission Européenne, *Guide de l'Initiative Citoyenne Européenne*, 3<sup>ème</sup> édition
- Sanna Kangasharju, Fabienne Gutmann-Vormus, [\*Réunir un million de signatures pour demander une nouvelle loi à l'UE\*](#), 15 décembre 2010
- Edouard Pflimlin, « [L'initiative européenne citoyenne, une avancée démocratique dans l'UE](#) », *Le Monde.fr*, 29 mars 2012
- [http://ec.europa.eu/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/index_fr.htm)
- <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>
- <http://etoile.touteleurope.eu/2016/01/initiative-citoyenne-europeenne-la-commission-a-lepreuve-de-la-democratie/>

# Les pétitions adressées au Parlement européen

Antoine Chevalier

Le principe d'une procédure permettant aux citoyens d'interpeller leur parlement national par la voie d'une pétition existe depuis bien longtemps dans le droit de la plupart des Etats européens. Souvent associée à l'idée d'une expression de démocratie directe et participative, la pétition est par exemple apparue en France avec la Révolution, et s'est depuis maintenue à travers les différentes Républiques.

Les modalités d'utilisation de ce droit varient bien évidemment d'un Etat à l'autre, qu'il s'agisse de seuil de signature, de délai d'obtention de ces dernières, de sujet abordé, ou d'issues possibles suite au traitement de la pétition. Toutefois le principe même constitue un dénominateur commun aux différents Etats membres de l'Union européenne, ce pourquoi le Parlement européen a décidé de le faire sien, comme partie intégrante de sa démarche de légitimation.

En effet, l'assemblée élue de l'Union européenne s'est d'abord caractérisée par son manque d'influence au sein du processus décisionnel européen, et n'a cessé de se battre pour obtenir davantage de fonctions au cours des réformes qui ont fait la construction européenne. Ce besoin d'occuper plus d'espace politique s'est toujours justifié entre autres par le caractère démocratique du Parlement – d'abord composé de membres désignés, notamment issus des parlements nationaux, puis de membres élus. Cela explique pourquoi le Parlement européen est à l'origine de la plus ancienne initiative institutionnelle destinée à rapprocher l'Union et ses citoyens.

## Plan

- I – Contexte historique
- II – Les conditions nécessaires au dépôt d'une Pétition : une accessibilité unique
- III – Les issues possibles : la garantie du traitement
- IV – Les Pétitions dans la pratique
- V – Les limites de la procédure

## I – Contexte historique

Comme précisé en introduction, la Pétition adressée au Parlement européen est la plus ancienne initiative institutionnelle permettant l'établissement d'un lien direct entre citoyens et Union européenne. Dès les années 1950 et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, le règlement et les procédures de ce qui s'appelle encore « Assemblée commune », puis « Assemblée parlementaire des communautés » jusqu'en 1962, indiquent l'existence de ce droit et l'engagement pris de traiter les Pétitions reçues (voir le Chapitre X du règlement de l'Assemblée commune de 1952 et le Chapitre 10 du règlement de l'Assemblée parlementaire européenne de 1958, cités en fin de texte).

Ce n'est toutefois qu'au tournant des années 1980 que le règlement du Parlement se dote d'une procédure précise de dépôt des Pétitions (voir Chapitre XIV du règlement du Parlement européen de 1981).

Cet encadrement s'accompagne logiquement de la création d'une commission parlementaire dédiée (connue sous le nom de PETI) en 1987. Dans un enchaînement logique d'intégration de la pratique aux principes garantis par l'Union européenne, le droit de Pétition au Parlement est inscrit dans les traités européens avec le Conseil de Maastricht de 1992, comme composante essentielle de la citoyenneté européenne qui se crée alors.

*Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une Pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement.*

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – Article 227 (Ex-article 194 TCE)

Les mêmes termes seront repris en 2000 dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui obtint valeur de droit primaire en 2007.

*Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de Pétition devant le Parlement européen.*

Charte des droits fondamentaux – Article 44

## II – Les conditions nécessaires au dépôt d'une Pétition : une accessibilité unique

Bien qu'inspiré des pratiques nationales, le droit de Pétition auprès du Parlement européen s'est affranchi de nombreux obstacles qui caractérisent les droits nationaux. Ne serait-ce que sur le nombre de signataires par exemple : là où le CESE français demande 500.000 signatures pour examiner une requête, le Parlement européen ne demande pas plus d'une signature, celle de la personne déposant la Pétition. L'ouverture du texte et des signatures à de tierces personnes n'est même pas obligatoire.

L'usage de ce droit de Pétition n'est pertinent que lorsqu'il s'agit d'application du droit communautaire, et doit donc se restreindre aux compétences que les Etats membres ont bien

voulu confier à l'Union européenne. Cette condition remplie, l'objet d'une Pétition peut se trouver au sein d'un champ très étendu de possibilités. Il peut s'agir d'une demande individuelle, d'une plainte, d'une requête, d'une simple observation ou d'une incitation pour le Parlement à prendre position sur un sujet. Les affaires d'intérêt public ou d'intérêt privé sont reçues sans distinction.

Il faut, pour soumettre une Pétition, relever soi-même du droit européen : être citoyen européen, ou résider légalement dans un des Etats membres, ou bien effectuer la démarche au nom d'une structure ayant son siège statutaire dans un Etat membre. Le sujet de la Pétition doit directement concerner son porteur.

Les Pétitions peuvent être adressées à la commission PETI par courrier, mais la procédure s'est rendue plus accessible grâce à l'ouverture en 2005 d'un portail internet permettant de déposer une Pétition ou d'y apporter son soutien en quelques étapes simples. La dernière version lancée en novembre 2014 est plus performante et est notamment multilingue, prenant en compte toutes les langues officielles de l'Union européenne.

Quelle que soit la nature que le porteur donne à sa démarche de Pétition, elle doit permettre au Parlement de relever les pratiques contraires au droit de l'Union européenne, ces dernières pouvant être le fait d'une institution européenne, d'un Etat membre ou d'une autorité locale. Il est à noter que si la plainte porte sur les administrations liées à l'Union, il est possible de s'adresser directement au médiateur européen, dont la fonction fut créée en 1992 dans la même volonté de développer la citoyenneté européenne.

Il est important de préciser que, en accord avec le point 218 du règlement du Parlement européen, la commission parlementaire peut décider de s'autosaisir d'une Initiative Citoyenne Européenne qui n'aurait pas rempli tous les critères nécessaires à son étude par la Commission européenne. Cela peut notamment arriver lorsque le nombre de signatures nécessaires n'a pas été atteint mais que la cause défendue lui apparaît digne d'intérêt.

### **III – Les issues possibles : la garantie du traitement**

Le Parlement européen dispose donc d'une commission spécifique (PETI) chargée d'évaluer la validité des Pétitions reçues, de traiter les cas soulevés, puis de proposer des solutions. Il est important de noter que ces solutions sont exclusivement extrajudiciaires, l'action de la commission parlementaire est à bien distinguer de celle de la Cour de Justice de l'Union européenne.

PETI s'engage sur plusieurs points pour toute Pétition déposée. Ainsi les Pétitions arrivent toutes sur le bureau de la commission parlementaire, aucun filtre ou sélection préalable n'a lieu. Chaque Pétition jugée recevable par la commission (les rejets concernent presque exclusivement les sujets ne faisant pas partie des compétences européennes) obtiendra une réponse quelle que soit l'issue de la procédure. Tout au long de cette dernière, le porteur de la Pétition sera tenu informé des étapes et de l'avancement du travail de la commission. La publication du texte en ligne et l'ouverture aux signatures supplémentaires n'est pas obligatoire, mais PETI publie tout de même un résumé de la Pétition et peut la citer dans ses rapports.

Selon les circonstances, la commission PETI peut décider de plusieurs suites à donner à une Pétition.

Elle peut la transférer à une autre commission parlementaire si la Pétition est susceptible par exemple d'aider le travail législatif de celle-ci.

Elle peut porter le cas à la connaissance du médiateur européen s'il s'avère que ce dernier est plus à même de régler le problème soulevé.

Si le sujet n'est pas déjà traité par les voies judiciaires, PETI peut décider de monter une commission d'enquête.

De façon plus exceptionnelle, la Pétition peut conduire la commission PETI à produire un rapport soumis au Parlement en séance plénière. Le rapport peut contenir des informations et recommandations issues d'une visite dans la région concernée. Une fois adopté, le rapport vaut position du Parlement.

Enfin, PETI peut demander à la Commission européenne de lancer une enquête préliminaire sur le sujet, et de fournir des informations concernant le respect de la législation européenne dans le cas concerné. Suite à cette enquête, la Commission peut choisir d'ouvrir une procédure en manquement à l'encontre de l'Etat membre d'où est issu le cas.

## IV – Les Pétitions dans la pratique

Après une première augmentation des chiffres dans les années 1990, indubitablement liée aux retombées du traité de Maastricht, le nombre de Pétitions reçues s'était stabilisé autour d'un millier par an selon les chiffres compilés par le CVCE. Seules les sessions parlementaires proches du traité de Nice avaient connu une légère augmentation, vraisemblablement liée au regain d'intérêt dans l'actualité dont bénéficiait l'UE.

Les derniers chiffres incluent l'année 2014. On réalise que sur la période 2012-2014 PETI a en moyenne reçu 2530 Pétitions par an, soit une augmentation de 52% par rapport à la période 2009-2011, cette dernière présentant pourtant des chiffres déjà élevés. Précisément, en moyenne en 2003-2005 on comptait 1111 Pétitions reçues par an, puis 1471 en 2006-2008, et 1665 sur la période 2009-2011. La tendance de fond à l'augmentation est généralement interprétée comme une conséquence de la défiance de plus en plus marquée vis-à-vis des institutions, renforcée par l'accumulation des crises frappant l'Union, qui pousse les citoyens à chercher des responsables et des moyens d'expression. C'est dans ce contexte que la redécouverte de la Pétition permet de participer au débat institutionnel.

Mais l'augmentation impressionnante lors de la période la plus récente est également à relier à l'année de la citoyenneté européenne en 2013, qui a permis de faire la promotion du dispositif et surtout du portail internet, optimisé en 2014. En 2012 on comptait 70% des Pétitions soumises par ce moyen, puis 75% en 2013, et 80% en 2014. La e-pétition, encore refusée dans le contexte national par la législation de certains Etats membres, prouve donc son intérêt au niveau européen, en développant et démocratisant l'accès des citoyens à ce moyen d'expression.

Les rapports annuels de la commission parlementaire permettent de se faire une idée assez précise des préoccupations des pétitionnaires. En 2013 ce sont les droits fondamentaux qui représentaient la plus grande part des requêtes reçues (42%). Viennent ensuite l'environnement (18%), le marché intérieur (12%), la santé (9%), les droits du consommateur (8%), et le bien-être animal (5%).

Quelques exemples donnent une idée de la portée que peuvent avoir les Pétitions.

En 2013, deux Pétitions sont déposées par des citoyens espagnols. Inquiets de l'enfouissement illégal de déchets par une usine de traitement entraînant une pollution des eaux souterraines locales, ils font remarquer la flagrante infraction que cela constitue vis-à-vis des règles environnementales européennes. PETI saisit alors la Commission européenne de ce cas. Cette dernière, après enquête, décide d'inclure les deux Pétitions dans son avis motivé contre l'Espagne pour non-respect de la directive-cadre sur l'eau, ce qui constitue l'étape préalable à un recours en manquement.

Trois Pétitions successives, entre 2010 et 2012, ont concerné le système administratif suédois. Il s'agissait notamment de refus d'accorder un identifiant administratif à des citoyens allemands ou l'accès à la sécurité sociale à un citoyen britannique. Arguant d'un obstacle à la libre circulation des citoyens dans l'Union européenne, ces Pétitions ont été traitées par PETI, qui a transmis les cas à la Commission. Celle-ci a alors entamé un dialogue avec les autorités suédoises qui, sous la pression d'une éventuelle procédure en manquement, ont fait changer les choses.

Un autre cas a permis un changement de législation nationale. Un citoyen britannique, propriétaire d'une maison en Espagne, se voyait refuser de déduire de ses taxes locales les dépenses réalisées sur sa propriété, système pourtant accordé aux autres propriétaires, car il était non-résident. Il adresse une Pétition au Parlement européen en 2012, PETI fait une demande d'information à la Commission, et celle-ci ouvre une procédure de recours en manquement contre l'Espagne. Finalement la législation espagnole sera modifiée, fournissant les mêmes droits aux résidents et non-résidents, dans le respect du marché intérieur et des libertés de circulation.

## V – Les limites de la procédure

Les députés européens membres de la commission PETI le constatent régulièrement dans leurs rapports annuels, et cela ne va pas en s'arrangeant : l'efficacité de la procédure est mise à mal par d'importants délais. Les volumes à traiter sont de plus en plus lourds, et même si toutes les Pétitions ne sont pas recevables et ne font donc pas l'objet d'un traitement complet, c'est tout de même à la commission de déterminer cette recevabilité et donc d'y consacrer du temps. Le fait d'avoir ouvert la procédure à toutes les langues officielles de l'Union par le portail internet en 2014 a certes permis un meilleur accès, plus équitable, mais les délais que nécessitent les traductions officielles ont encore alourdi le travail. De plus, dans les cas où PETI décide d'effectuer une demande d'informations à la Commission européenne, celle-ci n'est pas tenue de répondre dans un temps limité. Seul un délai indicatif de trois mois est indiqué dans les textes, et il n'est que rarement tenu.

Certains expriment donc leur volonté de développer des outils permettant l'accélération de la procédure. Si personne ne remet en cause le multilinguisme, symbole d'une diversité respectée et d'un accès total aux institutions, ce n'est pas le cas de l'absence de filtre entre les dépôts de Pétitions et la commission parlementaire. Cet engagement vise à assurer les pétitionnaires que leurs demandes ne seront pas censurées, quel que soit le sujet abordé, et qu'une réponse leur sera adressée. Mais un filtre précédant PETI, qui éliminerait les Pétitions ne concernant pas les compétences de l'Union européenne, ne serait pas une censure, simplement

une délégation d'un travail improductif, ce qui permettrait à la commission de se concentrer sur les cas où elle a la possibilité d'apporter une réponse.

Concernant le travail avec la Commission européenne, il serait utile de déterminer un délai de réponse contraignant, ce qui permettrait, en plus d'accélérer le travail, d'encourager PETI à utiliser cette option, afin de donner plus de poids aux Pétitions.

Il est également nécessaire de clarifier les liens entre Pétitions et Initiatives Citoyennes Européennes. En effet, les Pétitions ont un champ d'action plus large, sont moins exigeantes dans leurs conditions, mais ont paradoxalement moins d'impact médiatique. Cela provient évidemment de l'aspect plus « personnel » des cas soulevés par les Pétitions, et du caractère indirect de leur action sur la législation, si action il y a. On peut également identifier un potentiel problème de chevauchement des cas traités, mais il faut pour l'instant reconnaître que les Initiatives Citoyennes sont un excellent moyen de faire connaître au public les moyens d'expression offerts par l'Union européenne. La possibilité pour PETI de s'autosaisir des Initiatives rejetées par la Commission européenne pourrait constituer une excellente promotion de l'usage des Pétitions, insistant sur la facilité du procédé. A ce titre, l'ouverture et la transparence permises par le portail internet permettent aux pétitions de se démarquer.

## Références

### Issues du Parlement européen

- *Briefing: The right to petition the European Parliament*, European Parliamentary Research Service, Juin 2015
- <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>
- <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/20150201PVL00037/P%C3%A9titions>
- <https://petiport.secure.europarl.europa.eu//petitions/fr/main>
- <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/peti/reports.html>

### Extérieures

- [http://www.cvce.eu/obj/le\\_droit\\_de\\_petition-fr-9a75a9fd-ee63-46a5-9c3a-6371f6f1efa5.html](http://www.cvce.eu/obj/le_droit_de_petition-fr-9a75a9fd-ee63-46a5-9c3a-6371f6f1efa5.html)
- [http://www.cvce.eu/obj/petitions\\_received\\_by\\_the\\_european\\_parliament-en-1e19a239-ad24-46d7-b0a5-3fdaf0a991f3.html](http://www.cvce.eu/obj/petitions_received_by_the_european_parliament-en-1e19a239-ad24-46d7-b0a5-3fdaf0a991f3.html)

### Règlement et procédures

- Assemblée Commune :  
[http://www.cvce.eu/en/obj/rules\\_of\\_procedure\\_of\\_the\\_common\\_assembly\\_1952\\_1953-en-40889ae1-87ad-49ce-9ba0-29af4832dea9.html](http://www.cvce.eu/en/obj/rules_of_procedure_of_the_common_assembly_1952_1953-en-40889ae1-87ad-49ce-9ba0-29af4832dea9.html)
- Assemblée parlementaire :  
[http://www.cvce.eu/en/obj/rules\\_of\\_procedure\\_of\\_the\\_european\\_parliamentary\\_assembly\\_23\\_june\\_1958-en-24d655d6-e854-4b39-b31f-7c3641eb60bf.html](http://www.cvce.eu/en/obj/rules_of_procedure_of_the_european_parliamentary_assembly_23_june_1958-en-24d655d6-e854-4b39-b31f-7c3641eb60bf.html)
- Parlement européen  
<http://aei.pitt.edu/36231/1/A2237.pdf>

# Les résultats du vote

Antoine Chevalier

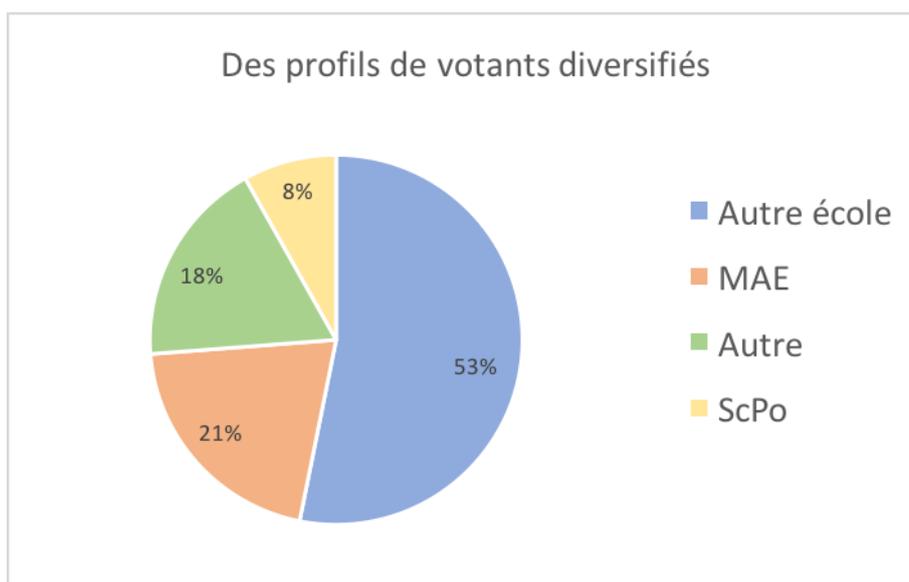
Afin de réaliser ce vote, nous avons créé un formulaire sous *Google Form*. Les questions étaient précédées par une série d'infographies (ici disponibles en annexe) reprenant de façon synthétique le contenu développé dans ce dossier. Nous souhaitions ainsi que chacun ait la même information sur les différents choix avant de se prononcer.

Pour compléter le vote principal nous avons demandé à chaque votant de préciser les initiatives institutionnelles qu'il connaissait déjà avant de lire les infographies. Nous demandions également quelle était la situation du votant : étudiant Sciences Po, étudiant d'une autre école, ou autre ; ce afin de déterminer si notre sondage avait ou non réussi à s'exporter au-delà de notre école.

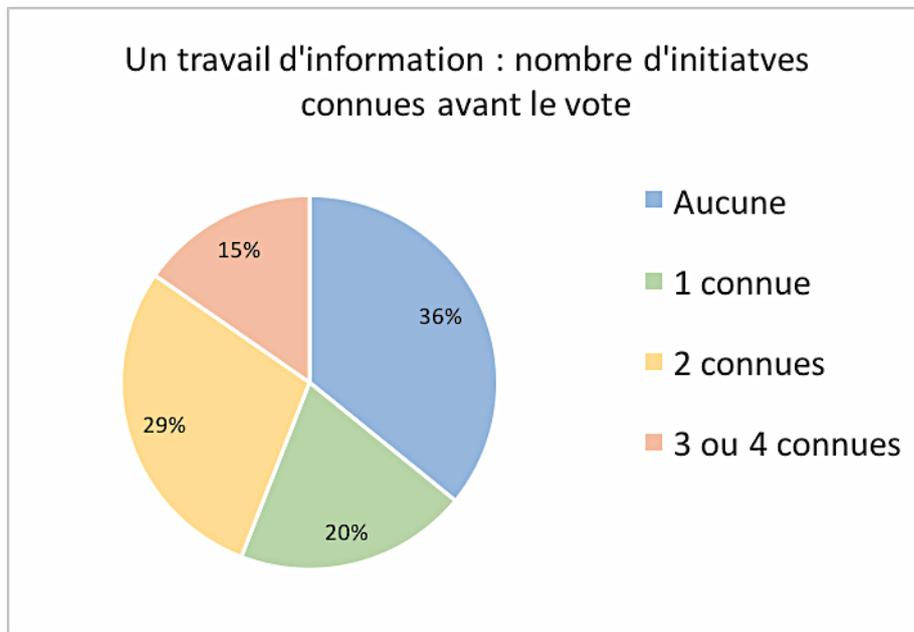
Concernant la question principale, deux possibilités s'offraient à nous. Il s'agissait soit de demander quelle était l'initiative qui semblait la plus efficace dans ses objectifs, soit de demander quelle initiative était la plus à même de rapprocher l'Union européenne et ses citoyens. La première option aurait demandé une évaluation précise des données et des résultats, que nous ne pouvions fournir dans nos infographies, d'autant plus que comparer la réussite d'objectifs différemment atteints restait hasardeux. A l'inverse la deuxième option était plus axée sur la symbolique du rapprochement, plus neutre, et permettait de comparer les initiatives à travers ce prisme. Nous avons donc choisi cette deuxième question.

Ouvert durant dix jours, le sondage a récolté 170 votes.

Nous avons tout d'abord remarqué avec satisfaction que le sondage avait porté au-delà des cercles étudiants, puisque près d'un cinquième des votants étaient hors-milieu scolaire. De plus, plus de la moitié des votants étudiants n'étaient ni de notre master Affaires européennes (MAE), ni de Sciences Po (ScPo), ce qui nous a assuré une certaine diversité de points de vue.



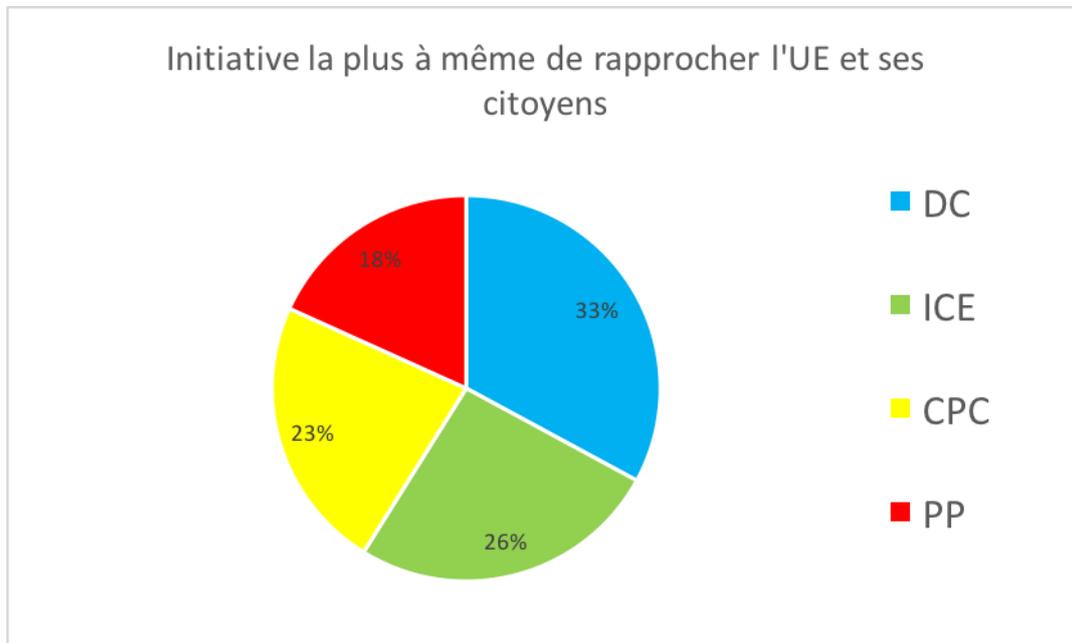
Le premier enseignement que nous avons pu tirer du vote fut l'important aspect pédagogique que nous n'avions pas envisagé aussi présent. En effet, plus d'un tiers des votants ne connaissaient aucune des initiatives présentées, et seulement 15% en connaissaient trois ou quatre. Au-delà du résultat du vote, il s'avère donc que des efforts de communication profiteraient à ces procédures institutionnelles.



Parmi les votants ayant signalé connaître une ou plusieurs initiatives, ce sont les Pétitions adressées au Parlement (PP) qui sont le plus largement citées. Il est vraisemblable que cela soit lié à l'ancienneté du dispositif et au parallèle facilement réalisable avec les parlements nationaux. En deuxième position se trouvent les Initiatives Citoyennes Européennes (ICE) qui bénéficient visiblement de leur large médiatisation. Puis viennent les Consultations Publiques de la Commission (CPC), et enfin les Dialogues Citoyens (DC), qui semblent souffrir d'une médiatisation assez faible, ces derniers étant encore très récents.



Finalement, de façon (peut-être) paradoxale, c'est l'innovation institutionnelle la moins connue qui récolte le plus de suffrages. Les Dialogues Citoyens sont considérés par un tiers des votants comme étant l'initiative la plus à même de rapprocher l'Union européenne et ses citoyens.



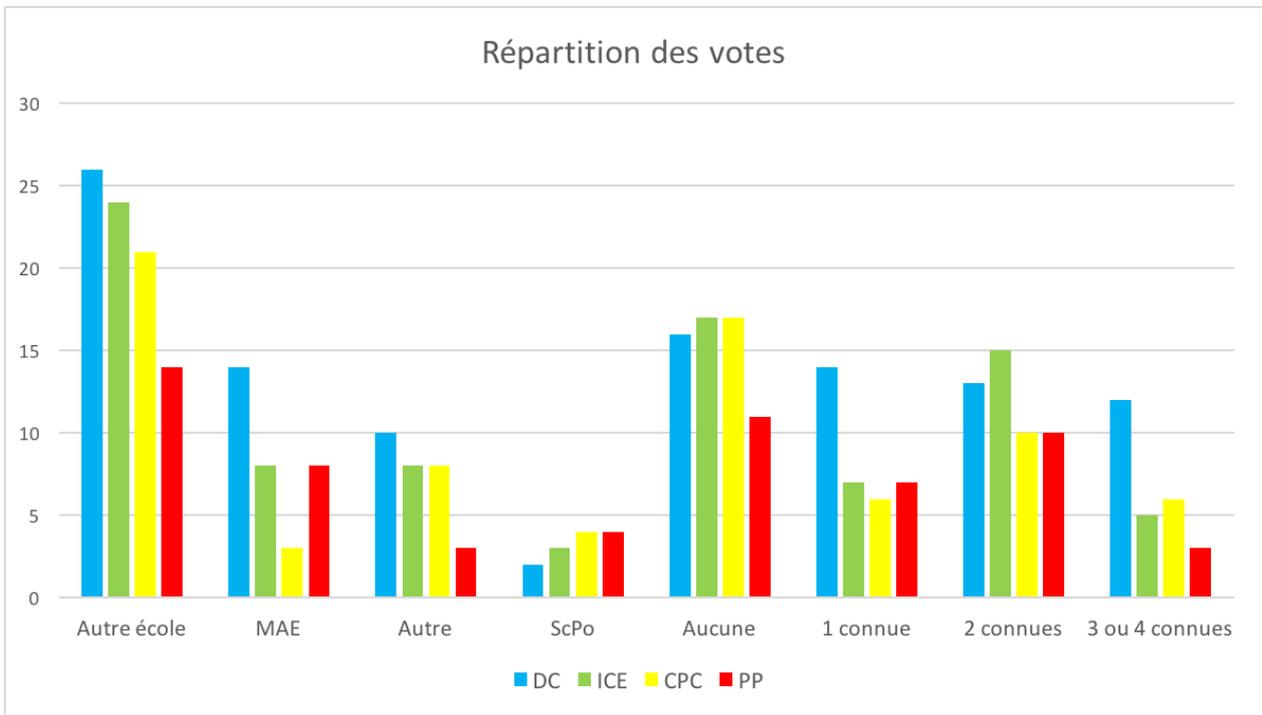
Vient ensuite l'Initiative Citoyenne Européenne (26%), qui fait presque jeu égal avec les Consultations Publiques de la Commission (23%). Les Pétitions terminent le classement (18%).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette victoire des Dialogues Citoyens. Tout d'abord leur « jeunesse », qui leur permet d'adopter un format construit autour des préoccupations actuelles. Les Dialogues, mettant au même niveau les citoyens et les acteurs européens, répondent directement aux accusations de technocratie coupée des réalités et de manque de légitimité démocratique. De plus il s'agit de la seule des quatre possibilités présentées ayant intégré les deux dimensions d'un rapprochement : il s'agit d'informer les citoyens, de faire œuvre de pédagogie, mais aussi de recueillir leurs questions, leurs témoignages, leurs réflexions. Bref, les Dialogues constituent un double mouvement très inclusif, contrairement aux autres initiatives plus centrées sur un des deux acteurs de l'échange.

Les Initiatives Citoyennes Européennes, elles, ont bénéficié d'un grand retentissement médiatique, comparé aux autres propositions. De plus, bien que pour l'instant sans résultat concret à faire valoir, leur promesse de permettre aux citoyens de faire légiférer l'Europe est perçue comme une réelle et importante possibilité d'influence, qui met le citoyen au cœur du système européen. Il en va de même pour les Consultations Publiques, l'avis des citoyens étant attendu et potentiellement décisif dans la prise de décision.

En revanche, il est probable que les Pétitions adressées au Parlement souffrent d'une image de cas par cas qui ne rapproche pas « les citoyens » mais « un citoyen » des institutions, pour une requête spécifique. De plus il n'est évidemment pas systématique qu'une pétition aille jusqu'à influencer une législation, le rapprochement apparaît donc ténu.

Ajoutons enfin que l'ordre d'idée du classement obtenu se retrouve globalement dans les différentes catégories, quelle que soit la provenance des votants ou leurs connaissances préalables, ce n'est donc pas une catégorie parmi les autres qui aurait biaisé les résultats.



# Annexe : infographies

Voici les quatre infographies qui ont été fournies aux votants afin que toutes les initiatives soient portées à leur connaissance de manière synthétique et équitable avant de choisir. Pour plus de lisibilité dans ce format de dossier nous les avons découpées en deux parties.

## LES CONSULTATIONS PUBLIQUES

Une initiative de la Commission Européenne

### Une initiative lancée en 2001

Dans le cadre de la coopération inter-institutionnelle, ces consultations répondent à une initiative d'amélioration de la réglementation pour écouter davantage les citoyens et les partis intéressés.

### Impliquer le citoyen dès le début du processus législatif

Devenues obligatoires avec l'art 11 du TUE, elles permettent à tout citoyen de s'exprimer sur les propositions d'actes législatifs de la Commission. Il devient ainsi un acteur incontournable, bien avant l'adoption des lois.

### Le processus

12 semaines

Commission → Initiatives législatives → Consultations publiques → Les livres verts → Les initiatives faisant l'objet d'évaluation, d'analyse d'impact et de bilans de qualité → Prise en compte dans le texte de l'initiative → Parlement / Conseil de l'UE → Adoption de nouveaux actes de l'Union

pour

Réponse à des questionnaires en ligne ou participation spontanée

Consultations en 2015: 89

40 Domaines d'action couvrant toutes les politiques de l'UE

32 Consultations ouvertes au 30/03/16

Suite page suivante.

## Coup d'oeil sur deux consultations

### Consultation "Towards a European Area of Skills and Qualifications"

Sur l'harmonisation de la reconnaissance des diplômes, formations et expériences professionnelles

Jeunesse et éducation

17/12/2013 - 15/04/2014

85 position papers

**374**  
Réponses

**56%** des répondants sont des acteurs collectifs



289 réponses au questionnaire en ligne

**63%** des répondants individuels sont encore étudiants



**7 axes de réflexion** dégagés par la consultation

Suite à la consultation et à l'Eurobaromètre "A European Area of Skills and Qualification"

**Conférence à Bruxelles le 17/06/2014**

**Amélioration des instruments existant pour renforcer la reconnaissance des qualifications professionnelles, des connaissances et des compétences à travers l'UE, de manière transparente et bénéfique pour tous (employés, les employeurs et étudiants)**

### Consultation "Citoyens de l'Union, vos droits, votre avenir"

Sur le rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union

9/05/12 - 9/09/2012

Justice et citoyenneté

**87%** ont déjà exercé leur droit de circuler dans l'UE

**63%** de 18-30 ans

**11598**  
Réponses

**La consultation a permis d'identifier et de réduire les obstacles à la mobilité des citoyens**



**47%** des répondants dénonçaient le manque d'information des administrations sur les droits des citoyens de l'UE

**Les citoyens européens peuvent désormais voter aux élections nationales et régionales de leur pays de résidence**



# LES DIALOGUES CITOYENS

Une initiative de la Commission européenne



## Une initiative lancée en 2012

Un premier cycle de dialogues citoyens a eu lieu entre septembre 2012 et mars 2014 pour encadrer l'année de la citoyenneté européenne. L'initiative a ensuite été reconduite à partir de 2015 par la Commission Juncker



## Des Dialogues qui placent les Commissaires européens face aux citoyens

Ces dialogues permettent à tous les citoyens européens d'assister aux débats et de poser des questions aux Commissaires européens. Le but est à la fois d'informer les citoyens et de répondre à leurs préoccupations. Des acteurs politiques nationaux importants sont également invités à chacun de ces DC pour dialoguer aux côtés des Commissaires.

## Des sujets au cœur des préoccupations des citoyens

Le Plan d'investissement, l'Emploi et la Croissance, le TTIP, l'Union de l'énergie, l'Immigration et les Réfugiés, le Futur de l'Europe, le Marché unique numérique, l'Éducation, les Financements européens.... Ces sujets cruciaux sont évoqués à travers toute l'UE lors de ces Dialogues Citoyens, en présence des Commissaires européens chargés de ces questions



## Le premier cycle (Sept 2012- Mars 2014)

51

51 Dialogues citoyens ont été organisés en 19 mois lors de ce premier cycle

28

Les 28 Etats Membres ont accueillis ces Dialogues Citoyens

800

Record de participation à Trieste le 16 septembre 2013, lors d'une DC sur la crise économique et son impact sur la société, entre la Commissaire Reding et les 800 participants.

16 000

16 000 citoyens ont assisté aux DC à travers l'UE au cours de ce premier cycle

105 000

Plus de 105 000 citoyens ont participé via la diffusion en direct des DC sur internet et sur les réseaux sociaux

Suite page suivante.

## Les Dialogues Citoyens sous la Commission Juncker (2015)



**En 2016, déjà plus d'une dizaine de Dialogues citoyens à travers l'UE**

# Initiative citoyenne européenne

Une initiative citoyenne européenne est une invitation faite à la Commission européenne de présenter une proposition législative dans un domaine dans lequel l'UE est habilitée à légiférer



L'initiative doit être soutenue par au moins un million de citoyens européens issus d'au moins 7 pays sur les 28 que compte l'Union. Un nombre minimum de signataires est requis dans chacun de ces 7 États membres.

Que peut-on proposer en tant qu'initiative citoyenne?

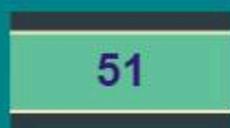


Une initiative citoyenne peut porter sur n'importe quel domaine dans lequel la Commission est habilitée à présenter une proposition législative

Qui peut souscrire à une initiative citoyenne



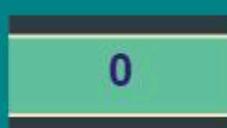
Tous les citoyens de l'UE (ressortissants d'un État membre) ayant l'âge de voter\* aux élections du Parlement européen



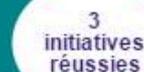
Initiatives citoyennes européennes ayant été lancées depuis mi-2015



Rejetées par la Commission car juridiquement irrecevables



N'a été suivie d'un changement de législation



Suite page suivante.



Que se passe-t-il lorsqu'une initiative obtient 1 million de signatures?

La Commission l'examine dans les 3 mois après avoir reçu l'initiative

Des représentants de la Commission rencontreront les organisateurs, qui pourront leur exposer en détail le contenu de leur initiative

Les organisateurs auront la possibilité de présenter leur initiative lors d'une audition publique organisée au Parlement européen

la Commission adoptera une réponse officielle dans laquelle elle présentera éventuellement l'action qu'elle propose en réponse à l'initiative

La réponse, qui prendra la forme d'une communication, sera formellement adoptée par le collège des commissaires et publiée dans toutes les langues officielles de l'UE

## Les initiatives en cours

Wake up Europe ! Agir pour préserver le projet démocratique européen

Maman, Papa & les enfants - Initiative citoyenne européenne pour la protection du mariage et de la famille

STOP PLASTIC IN THE SEA



Des États membres contre la pauvreté en Europe

Une Europe équitable dans le secteur des transports – Égalité de traitement pour tous les travailleurs du secteur des transports

# Les pétitions au Parlement européen



Inspiré de la pratique des parlements nationaux, le traitement des pétitions est une prérogative reconnue par le Parlement européen et ses prédécesseurs depuis les années 1950.



Une commission parlementaire spécifique, PETI, existe depuis 1987.

Depuis 1992, le droit de pétition est formellement inscrit dans les traités européens, comme élément essentiel de la citoyenneté européenne (art. 227 TFUE).



## Les critères pour déposer une pétition



Être directement concerné par le sujet



Être résident de l'UE

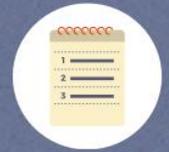


Être dans le domaine de compétence de l'UE



Pas de filtre, la commission a un accès direct aux pétitions

## Les engagements du Parlement européen

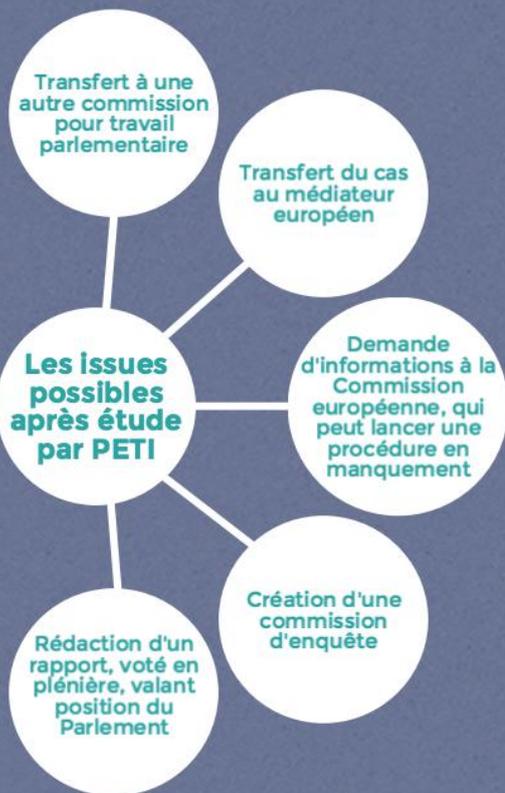


Une information régulière tout au long de la procédure



Toute pétition recevable a droit à une réponse

Suite page suivante.



**42 %**

Le pourcentage de pétitions liées aux droits fondamentaux en 2013

**80 %**

La proportion de pétitions soumises par internet en 2014 (70% en 2012, 75% en 2013)

**2530**

Nombre de pétitions reçues par an, en moyenne (2012-14), en augmentation de 52% par rapport à 2009-11

Parmi les pétitions ayant mené à des procédures en manquement menées par la Commission européenne, on peut citer :



En 2012, la pétition d'un citoyen britannique entraîne la modification de la législation espagnole concernant les abattements fiscaux des propriétaires. Le traitement des résidents et des non-résidents est harmonisé.

En 2013, deux pétitions espagnoles dénonçant l'enfouissement illégal de déchets dangereux sont incluses dans l'avis motivé de la Commission adressé à l'Espagne pour non-respect de la directive-cadre sur l'eau.



Sources :

Briefing: The right to petition the European Parliament, European Parliamentary Research Service, Juin 2015

<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20150201PVL00037/Petitions>