

« INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE : LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN PANNE »

Quentin Bellis

AVANT-PROPOS

L'initiative citoyenne permet d'intégrer les citoyen.ne.s au cœur du projet européen en leur octroyant un droit d'initiative législative. Cet outil a été instauré en 2009 suite au Traité de Lisbonne, premier texte juridique au monde où **la démocratie participative est inscrite aux côtés de la démocratie représentative**. L'objectif initial était de **répondre au déficit démocratique européen**.

POUR LA SOLIDARITÉ-PLS, qui s'est longuement penché sur le sujet, dénonce « *un dispositif [qui] s'est révélé **décevant** au regard de son potentiel* »¹. Presque dix ans après sa promulgation, cet outil de démocratie participative a des résultats particulièrement maigres. **En effet, depuis 2012, seules quatre initiatives citoyennes sur les 98 tentées** ont obtenu une réponse de l'exécutif européen qui les a toutes rejetées. Deux autres initiatives sont en cours de traitement, *Minority SafePack* pour les droits des minorités et *End the Cage Age*.

Portée par 170 organisations, une nouvelle initiative citoyenne européenne (ICE) sur le bien-être animal remplit les conditions pour être examinée par la Commission européenne. Cette note est l'occasion de revenir sur les différentes étapes de la procédure d'une ICE en faisant le parallèle avec l'initiative en cours.

Denis Stokkink

¹ Pour La Solidarité, Les lobbys à l'assaut de l'initiative citoyenne européenne, 27 février 2019, <https://urlz.fr/e0fz>

Vers une grande avancée politique dans l'histoire du bien-être animal ?

Vendredi 2 octobre, l'association *Compassion in World Farming* (CIWF), qui se bat pour une meilleure prise en compte du bien-être des animaux d'élevage, a déposé **les 1.397.113 signatures** à la Commission européenne.

« *Nous sommes très heureux, car nous sommes la troisième ICE en nombre de signatures. Cela montre un intérêt fort des citoyens européens sur la protection animale et pour l'interdiction de l'élevage en cage.* »

Marion Wintergerst, chargée de campagne à CIWF France²

Pour la plate-forme bruxelloise *Eurogroup for Animals*, cette ICE pourrait conduire à « *l'une des principales avancées politiques dans l'histoire du bien-être des animaux d'élevage* ». ³ Si elle aboutit, l'initiative pourrait mener à l'interdiction des systèmes d'élevage en cage, une véritable entrave au respect des besoins naturels des animaux. **Des lapins aux veaux, en passant par les cailles ou les poules, plus de 300 millions d'animaux sont élevés dans des cages chaque année en Europe.** Entassés dans des hangars, les animaux sont isolés et contractent des maladies. L'enjeu est également environnemental puisque l'élevage industriel est responsable de 63% de la déforestation dans le monde. Il représente également 14,5 % des émissions de gaz à effet de serre, soit autant que le secteur du transport⁴.

Les ONG espèrent une certaine compréhension par rapport à cette initiative, d'autant que la Commission semble aller dans ce sens avec sa nouvelle stratégie « *De la ferme à la fourchette* »⁵, pour une transition vers un système alimentaire plus durable.

Quelques États membres ont pris les devants : L'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg et la République tchèque ont déjà légiféré sur la fin des élevages des poules en cage d'ici 2027. C'est dans l'Hexagone, où le débat est vif, que le CIWF France a coordonné la campagne. Un projet de référendum d'initiative partagée sur le bien-être animal a d'ailleurs été lancé en juillet 2020 et comprend une mesure pour en finir avec les cages d'ici 2025.

Les ICE, un bilan globalement décevant

1. Une procédure complexe

Sur les huit dernières années, c'est seulement la **sixième ICE à obtenir la validation par la Commission du million de signatures collectées.** En cause, un processus complexe dont les conditions de recevabilité sont souvent critiquées. Le groupe d'organisateur.trice.s doit être composé d'au moins sept citoyen.ne.s européen.ne.s provenant de pays différents et réaliser une description de l'initiative avec des détails sur le financement et le processus de collecte. Dans les deux mois, la Commission décide de l'enregistrer ou non. **Sur 98 initiatives, 75 ont été enregistrées à ce jour dont celle relative aux vaccins anti-Covid-19 en août 2020.**⁶ Une fois l'enregistrement effectué, il faut obtenir un million de signatures en un an avec un nombre minimum de signataires dans au moins sept pays de l'UE. S'ensuit un long processus de validation des signatures avec des règles plus ou moins strictes selon les États. En France, « *une signature n'est prise en compte que si le signataire a indiqué son numéro de carte d'identité ou de passeport.* » explique Marion Wintergerst⁷. Les représentant.e.s ont ensuite trois mois pour présenter leur initiative à la Commission, ce qui a été fait par le CIWF ce vendredi 2 octobre. Les pétitionnaires attendent à présent la réponse de l'exécutif européen.

² Gérard M., « *Élevage : près de 1,4 million de citoyens européens demandent l'interdiction des cages* », *Le Monde*, 02 octobre 2020.

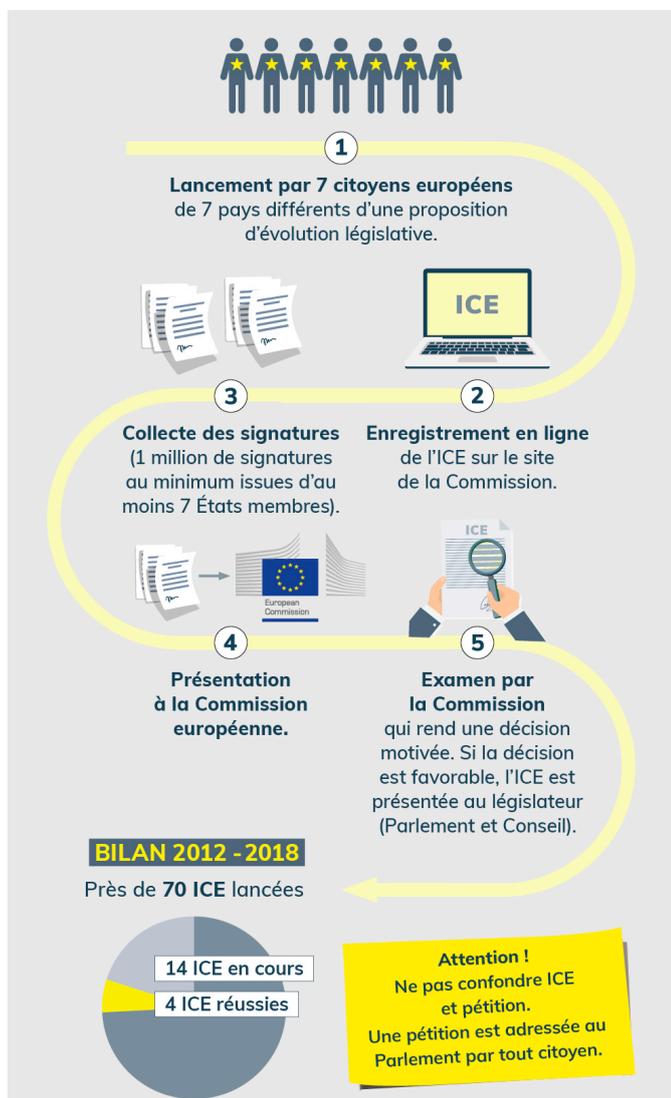
³ *Ibidem*.

⁴ Greenpeace, *Élevage industriel : un effet bœuf sur l'environnement*, 2017. <https://urlz.fr/dYSy>

⁵ Commission européenne, *Sécurité alimentaire*, 2020. <https://urlz.fr/e0dc>

⁶ Flury J., « *L'initiative citoyenne européenne en 5 questions* », *Le Taurillon*, 8 septembre 2020. <https://urlz.fr/dYdy>

⁷ Poulouen F., « *Protection animale : Poussée par une pétition géante, l'Union européenne va devoir se prononcer sur l'élevage en cage* », *20minutes*, 2 octobre 2020. <https://urlz.fr/dYdE>



2. Le caractère non contraignant de l'ICE en cause

L'Union européenne va devoir donner son avis sur l'élevage en cage, mais l'examen final ne se traduira pas nécessairement par une proposition législative. Michael Malherbe, expert en communication européenne, est revenu sur un bilan des résultats et de la visibilité médiatique des ICE réalisé par le think tank Bertelmann Stiftung en avril 2018⁹. Il explique sur son blog que « la Commission a répondu à toutes les ICE réussies ; mais à ce jour,

aucune initiative citoyenne n'a été directement transposée dans un acte législatif »¹⁰.

À titre d'exemple, concernant l'ICE ayant pour but d'interdire le glyphosate en 2017, la Commission a déclaré que l'outil « n'a aucune base pour soumettre aux co-législateurs une proposition d'interdiction du glyphosate »¹¹. **La principale faiblesse de ce mécanisme repose dans son caractère non contraignant.** Si la Commission estime qu'un acte législatif est *pertinent*, elle élabore une proposition qui nécessite plusieurs étapes préparatoires. Cette dernière est ensuite présentée au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne qui devront l'adopter pour qu'elle ait force de loi. À l'heure actuelle, l'ICE a très peu de conséquences sur la législation européenne.

3. Un outil malmené, en manque de visibilité et de moins en moins sollicité

Si l'ICE a suscité beaucoup d'intérêt à son lancement, au fil des années, son influence a diminué. Alors que 16 demandes ont été introduites en 2012, ce nombre a fortement diminué au long des années, passant de 9 en 2013, 5 en 2014 à uniquement 2 demandes en 2015¹².

Au-delà de cette réduction en termes d'initiatives lancées, ces dernières n'attirent plus l'intérêt que ce soit des médias ou de la population. En ce qui concerne sa portée dans les médias, l'étude menée par le think tank Bertelmann Stiftung démontre que la visibilité médiatique des initiatives citoyennes est quasi inexistante. Selon cette étude, entre 2011 et 2017, les ICE n'ont fait l'objet que de 516 mentions dans 14 pays et 84 sources. Ceci représente un peu moins d'un article par an et par média¹³ ! De plus, plus aucune proposition n'a autant mobilisé depuis 2012 avec l'ICE « Right2water » pour l'accès à l'eau potable, qui avait recueilli plus de 1,6 million de signatures. Une harmonisation européenne des règles concernant les signataires faciliterait son accès à la société civile. Ce manque de visibilité et

⁸ Vie-publique.fr, *Initiative citoyenne européenne (ICE) : Comment ça marche ?*, disponible sur : <https://bit.ly/3mchPdQ>

⁹ Bertelmann Stiftung, *Facts, Figures, Analyses: Ten Things to Know about the European Citizens' Initiative*, mars 2018. <https://urlz.fr/dYdQ>

¹⁰ Flury J., *op. cit.*

¹¹ Commission européenne, *The European Citizens' Initiative, Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides*, 12 décembre 2017. <https://urlz.fr/dYe3>

¹² Pouliquen F., *op. cit.*

¹³ Bertelmann Stiftung, *op. cit.*

de transparence empêche la concrétisation de ces initiatives.

En outre, cet instrument peut être utilisé à l'encontre des valeurs et de l'esprit humaniste qui animent la construction européenne. Ce fut le cas avec le succès de l'initiative antiavortement « **One Of Us** » en 2014. Les ICE lancées par différents types de groupes d'intérêt sont monnaie courante. À titre d'exemple, une initiative enregistrée en février 2019 appelait à « *une réglementation plus intelligente en matière de vapotage* ». Sauf que cette proposition était portée par les lobbyistes de l'industrie des cigarettes électroniques et du tabac. Le géant du tabac, Imperial Brands, « *abuse d'un outil démocratique de participation citoyenne* » dénonce Olivier Hoedeman de l'Observatoire de l'Europe industrielle¹⁴. Cet outil peut donc être **détourné de son ambition initiale pour un intérêt privé et montre qu'il faut pouvoir** mobiliser d'importants moyens financiers pour lancer une ICE.

Des réformes nécessaires

Le 11 avril 2017, le premier vice-président de la Commission européenne, Frans Timmermans, avait reconnu la nécessité de réformer l'initiative citoyenne : « *Je veux le rendre plus accessible et plus proche des citoyen.ne.s.* »¹⁵ Débutées en 2017, les discussions au sein de l'exécutif européen ont abouti à l'introduction d'une nouvelle version de l'ICE en janvier 2020.

Une nouvelle formule¹⁶ qui se traduit en réalité par des **avancées timides** : « *une traduction des initiatives dans toutes les langues de l'UE, la réduction des données à fournir pour soutenir une initiative et l'abaissement de 18 à 16 ans de l'âge requis* »¹⁷. Dans le magazine *Le Taurillon* du 7 janvier 2019, Caroline Iberg explique que « *la Commission doit continuer à négocier avec les États membres afin de réduire les exigences relatives aux formulaires de signature. [...] Il faudrait aussi que la Commission européenne ait la possibilité, en cas de rejet du texte, de débattre des propositions formulées ou même de proposer un contre-projet plus réaliste* »¹⁸.

L'ICE n'a pas pu déployer pleinement ses atouts dans le paysage européen. Si l'Union européenne souhaite résoudre son déficit démocratique à l'aide de cet outil, elle doit engager une réforme de fond la rendant plus accessible et visible auprès des citoyen.ne.s. Il est impératif que les ICE répondent aux valeurs européennes.

POUR LA SOLIDARITÉ-PLS souligne, dans une note d'analyse antérieure « *Les initiatives citoyennes européennes : un échec ?* », qu'il est **indispensable que « les initiatives citoyennes soient vectrices des valeurs européennes que sont l'égalité, la solidarité, la justice, le respect de la dignité humaine, ou encore la démocratie. Inculquer et renforcer l'esprit citoyen européen est essentiel dans l'optique de rendre ces initiatives efficaces, porteuses de progrès social et non de régression. »**¹⁹

¹⁴ Barbière C., « Noyauté par les lobbys, l'initiative citoyenne européenne illustre le risque de la participation citoyenne », *Euractiv*, 26 février 2019. <https://urlz.fr/dYeY>

¹⁵ Flury J., *op. cit.*

¹⁶ Parlement européen, *Nouveau règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne [règlement (UE) 2019/788]*, 1er janvier 2020. <https://urlz.fr/celk>

¹⁷ Toute l'Europe (2018), Qu'est-ce qu'une initiative citoyenne européenne ?, disponible en ligne : <https://bit.ly/36MfhwY>

¹⁸ Iberg C., « Rapprocher le citoyen européen de ses institutions par la réforme de l'initiative citoyenne européenne », *Le Taurillon*, 7 janvier 2019. <https://urlz.fr/dYeZ>

¹⁹ Morenval E., *Les initiatives citoyennes européennes : un échec ?*, Notes d'analyse, Pour la Solidarité, mai 2015, disponible en ligne : <https://urlz.fr/e0eS>.

RECOMMANDATIONS DE LECTURE

NOTES D'ANALYSE

- Morenval E., *Les initiatives citoyennes européennes : un échec ?*, Pour La Solidarité, mai 2015, disponible en ligne : <https://urlz.fr/egz7>
- Bodart O. & Luneau A., *Démocratie participative : enjeux et perspectives*, Pour La Solidarité, avril 2020, disponible en ligne : <https://urlz.fr/egxU>
- Luneau A., *Déficit démocratique : un défi pour l'Europe !*, Pour La Solidarité, avril 2019, disponible en ligne : <https://urlz.fr/egwJ>
- Debaisieux L., *L'UE et ses valeurs : mariage de convenance ou divorce en perspective ?*, Pour La Solidarité, mai 2019, disponible en ligne : <https://urlz.fr/egyj>
- Hammoud P., *Consultations citoyennes : un défi politique et démocratique*, Pour La Solidarité, avril 2018, disponible en ligne : <https://urlz.fr/egyH>

ACTUALITÉS

- Pour La Solidarité, *La Commission européenne décide d'enregistrer une initiative citoyenne européenne relative aux vaccins anti-COVID-19*, 28 août 2020, disponible en ligne : <https://urlz.fr/egwr>
- Pour La Solidarité, *Les lobbys à l'assaut de l'initiative citoyenne européenne*, 27 février 2019, disponible en ligne : <https://urlz.fr/e0fz>

RÉFÉRENCES

ARTICLES, MEDIAS, THINK TANKS

- Pour La Solidarité, *Les lobbys à l'assaut de l'initiative citoyenne européenne*, 27 février 2019, disponible en ligne : <https://urlz.fr/e0fz>
- Morenval E., *Les initiatives citoyennes européennes : un échec ?*, Pour la Solidarité, mai 2015, disponible en ligne : <https://urlz.fr/e0eS>
- Gérard M., *Élevage : près de 1,4 million de citoyens européens demandent l'interdiction des cages*, Le Monde, 2 octobre 2020, disponible en ligne : <https://urlz.fr/dYd0>
- Greenpeace, *Élevage industriel : un effet bœuf sur l'environnement*, 2017, disponible en ligne : <https://urlz.fr/dYSy>
- Flury J., *L'initiative citoyenne européenne en 5 questions*, Le Taurillon, 8 septembre 2020, disponible en ligne : <https://urlz.fr/dYdy>
- Pouliquen F., *Protection animale : Poussée par une pétition géante, l'Union européenne va devoir se prononcer sur l'élevage en cage*, 20minutes, 2 octobre 2020, disponible en ligne : <https://urlz.fr/dYdE>
- Bertelmann Stiftung, *Facts, Figures, Analyses: Ten Things to Know about the European Citizens' Initiative*, mars 2018, disponible en ligne : <https://urlz.fr/dYdQ>
- Commission européenne, *The European Citizens' Initiative, Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides*, 12 décembre 2017, disponible en ligne : <https://urlz.fr/dYe3>
- Parlement européen, *Nouveau règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne [règlement (UE) 2019/788]*, 1er janvier 2020, disponible en ligne : <https://urlz.fr/celk>
- Iberg C., *Rapprocher le citoyen européen de ses institutions par la réforme de l'initiative citoyenne européenne*, Le Taurillon, 7 janvier 2019, disponible en ligne : <https://urlz.fr/dYeZ>

RESSOURCES WEB

- Commission européenne (2020), *Sécurité alimentaire*, disponible en ligne : <https://urlz.fr/e0dc>
- Toute l'Europe (2018), *Qu'est-ce qu'une initiative citoyenne européenne ?*, disponible en ligne : <https://bit.ly/36MfhwY>

INFOGRAPHIE

- Vie-publique.fr, *Initiative citoyenne européenne (ICE) : Comment ça marche ?*, disponible sur : <https://bit.ly/3mchP>

POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

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

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



Participation citoyenne

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