



Council of the
European Union

Brussels, 22 March 2018
(OR. en, fr)

7439/18

Interinstitutional File:
2017/2020 (COD)

INST 126
POLGEN 33
CODEC 431

COVER NOTE

From:	General Secretariat of the Council
date of receipt:	22 March 2018
To:	Delegations
No. prev. doc.:	12307/17 + ADD 1-2 + COR 1 - COM(2017) 482 final
Subject:	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative
	<ul style="list-style-type: none">• Opinion of the European Economic and Social Committee (EESC)

Delegations will find attached the opinion of the European Economic and Social Committee (EN and FR versions) on the above-mentioned proposal.



European Economic and Social Committee

Subcommittee SC/049
The European citizens' initiative

OPINION

European Economic and Social Committee

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative

[COM(2017) 0482 final – 2017/0220 (COD)]

Rapporteur: **Kinga JOÓ**

Consultation	European Commission, 13/9/2017 – European Parliament, 2/10/2017 – Council, 11/10/2017
Legal basis	Article 24 of the Treaty on the Functioning of the European Union
Subcommittee responsible	Subcommittee SC/049 on the European citizens' initiative
Adopted in sub-committee	7/2/2018
Adopted at plenary	14/03/2018
Plenary session No	533
Outcome of vote (for/against/abstentions)	201/0/5

1. Conclusions and recommendations

- 1.1 Six years after Regulation [211/2011](#) on the citizens' initiative¹ entered into force, the European Economic and Social Committee (EESC) would like to highlight that EU citizens are at the heart of the European venture and that the European citizens' initiative (ECI) mechanism could help overcome the democratic deficit by promoting active citizenship and participatory democracy.
- 1.2 The 2016 EESC own-initiative opinion² highlighted significant technical, legal and bureaucratic problems with the design of the ECI, along with a clear excess of powers allocated to the Commission. This has limited the scope of the public debate that the ECI could generate and has led to limited legal follow-up for successful initiatives.
- 1.3 The EESC considers the current revision of the European citizens' initiative Regulation [211/2011](#) to be an important step towards the ECI reaching its full potential, in line with the views already voiced by the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Ombudsman.
- 1.4 The EESC welcomes the following improvements contained in the new proposal by the European Commission for a Regulation on the European citizens' initiative, namely to the effect that:**
- 1.4.1 the group of organisers be allowed to begin collecting statements of support on the date of their choice;
- 1.4.2 legal recognition be granted to citizens' committees so as to limit the criminal liability of organisers for fraud and serious negligence;
- 1.4.3 an online collaborative platform be set up where EU citizens can obtain information and advice about the ECI, on the understanding that this will support ECI organisers through the process of registering initiatives and collecting support. The EESC would like to be involved in the online collaborative platform and be informed of its developments. The EESC considers it important that the users of the platform are well informed about the ECI-related services that the EESC offers to ECI organisers;
- 1.4.4 the Commission recognise the need for the translation service offered since 2015 by the EESC to all ECI organisers, and that the Commission provide the translation of the ECI content into all of the official languages of the EU upon registration of an ECI;
- 1.4.5 Member States be requested to simplify, reduce and harmonise the system of national standards laid down for the collection and verification of data; and that the right to support an ECI be based on nationality, which should ensure that no EU citizens are excluded from the ECI;
- 1.4.6 each Member State actively promote the ECI, and establish contact points to provide information and assistance to ECI organisers on technical and campaigning issues related to the ECI;

¹ Official Journal of the European Union, [OJ L 65, 11.3.2011](#).

² Official Journal of the European Union, [OJ C 389, 21.10.2016](#).

1.4.7 the free OCS system³ be offered by the European Commission on a permanent basis in order to simplify the collection and cataloguing of statements of support, as well as the checking of these statements by national authorities. The Committee also welcomes the fact that this tool is to be made available to people with disabilities;

1.4.8 the Commission be committed to raising public awareness about the existence of the ECI.

1.5 The EESC submits the following comments and recommendations, in relation to the new proposal:

1.5.1 The roles of institutional mentor and decision-maker at registration, both of which are currently performed by the Commission, should be separated. The EESC reiterates that it is willing to continue to support initiatives and would be a natural candidate for the role of facilitator and institutional mentor.

1.5.2 Following the EESC's example of inviting ECI organisers to various debates in its ECI Group, sections and plenary sessions⁴, ECI organisers should have more dialogue opportunities during and after their campaign, and dialogue with successful ECIs should not necessarily end with the Commission's formal response.

1.5.3 The EESC also considers it important to build on its annual conference, the ECI Day, as a place for dialogue, to put more emphasis on the exchange of best practices between the organisers and to create more networking opportunities for ongoing and successful organisers.

1.5.4 Successful initiatives should have appropriate follow-up. With this goal in mind, the EESC would hope to see all the EU institutions equally involved in creating opportunities for the organisers to present and debate their initiatives, in line with the EESC's example of inviting ECI organisers to various debates. The EESC sees it as particularly important that the successful initiatives be debated in the plenary sessions of the European Parliament to increase the political dimension of the European debate on ECI-related issues.

1.5.5 In view of its recommendation to guarantee a balanced division of competences between the EU institutions as regards the ECI⁵, the EESC supports the position expressed by civil society⁶ that the European Parliament should continue to be the sole organiser of the public hearing for successful initiatives, with the Commission represented at an appropriate level. Public hearings at the European Parliament constitute a crucial event for organisers of successful ECIs to express their objectives, and to engage with MEPs, who are the representatives of the wider body of EU citizens.

³ OCS is the abbreviation for online collection software, which is a tool provided free of charge by the European Commission for collecting signatures online. This tool simplifies both the collection of data and the checking of those data by the national authorities. OCS complies with Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council and with Implementing Regulation (EU) No 1179/2011 of the Commission: <https://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/description>.

⁴ EESC Bureau decision of 14.10.2014 on the internal criteria for inviting the organisers to plenary sessions and section meetings.

⁵ Point 1.4.5 of the opinion of the European Economic and Social Committee on the European Citizens' Initiative (review) (own-initiative opinion) from 13 July 2016.

⁶ The EESC held a public hearing on the new ECI proposal with civil society organisations on 12.12.2017.

- 1.5.6 The Commission should give detailed and clear reasons for all its decisions to refuse registration of an initiative, be it a partial or complete refusal.
- 1.5.7 The EESC welcomes the Commission's proposal to allow for registration of part of an ECI proposal. However, a single registration decision should be maintained.
- 1.5.8 Given the importance of the ECI for EU democracy, its recent introduction, and considering that the time that will be needed to implement the changes resulting from the current legislative review will be significant, the time period for review of the ECI should remain at three years.
- 1.5.9 The EESC welcomes the recognition by the European Commission of the value of and continued need for the translation service provided by the EESC since 2015. The Commission's future provision of translation services should also include the translation of the annexes to an ECI proposal. This is important to facilitate fuller public understanding of the initiative proposals⁷.
- 1.5.10 The EESC recognises the value of, and the need for, further debate to decide whether to lower the minimum age for supporting an ECI.

2. General comments

- 2.1 The European citizens' initiative is an innovative instrument introduced by the Treaty of Lisbon, and an important part of the current and future development of transnational participatory democracy in the EU⁸. The ECI is a right that stems from citizens' right to participate in the democratic life of the Union. The ECI should facilitate the active involvement of every citizen in the EU agenda-setting and decision-making process, by developing public debate across the EU, and by giving citizens the opportunity to directly call on the Commission to propose a legal act of the Union.
- 2.2 The rules and procedures that govern the ECI are set out in an EU regulation adopted on 16 February 2011 and have been in force since 1 April 2012⁹. The European Commission proposed a new Regulation on 13 September 2017 as part of the package accompanying the State of the Union.
- 2.3 Under the current regulation, an ECI can be organised or signed by all EU citizens who have reached the legal age to vote in European Parliamentary elections¹⁰. Initiatives are arranged by a citizens' committee. Organisations may promote or support these initiatives, provided they do so with full transparency.

⁷ For discussion of the importance of annexes see paragraphs 47-58 in *Izsák and Dabis v. Commission* Case T-529/13.

⁸ Article 11(4) of the Treaty on the European Union (TEU), and Article 24(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

⁹ Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16.2.2011 on the citizens' initiative, Official Journal of the European Union, [OJ L 65, 11.3.2011](#).

¹⁰ The legal voting age is 18 years in all Member States except Austria, where it is 16.

- 2.4 The ECI procedure involves three steps:
- 2.5 The initial phase involves setting up a citizens' committee¹¹, registering the initiative¹² subject to an eligibility assessment by the Commission¹³ and certifying the system for the online collection of signatures¹⁴.
- 2.5.1 During the collection phase, a minimum of 1 million "statements of support" (signatures) must be collected over a maximum period of twelve months and from at least seven EU countries¹⁵. The signatures are certified by the competent national authorities¹⁶ and a successful ECI is then submitted to the Commission.
- 2.6 After submission, the successful initiative is examined by the Commission, prior to a meeting with the organisers. There is a public hearing at the European Parliament. The Commission has three months in which to decide to what extent to adopt the legislative proposal in the initiative, if at all, and to respond with a communication.
- 2.7 To date, more than 8 million EU citizens have signed an ECI. Although 69 initiatives have been submitted, only 48 have been registered by the Commission, of which four have collected at least 1 million signatures¹⁷. There have been some limited responses to successful initiatives; only one successful initiative has led to a commitment from the Commission to put forward a new legislative proposal¹⁸.
- 2.8 It is now widely accepted by the EU institutions, organisers and representatives of organised civil society that, despite some positive technical changes, the ECI instrument is still far from reaching its full democratic potential. The Commission announced at the 2017 ECI Day¹⁹ that it would carry out a full legislative review. This is an important opportunity to strengthen EU public debate, and the

11 A citizens' committee must be composed of at least seven EU citizens, residing in seven different EU Member States.

12 The initiative must be described in no more than 800 characters (100 for the title, 200 for the description and 500 for details of the objectives).

13 Article 4(2) of Regulation (EU) No 211/2011. Most important is Article 4(2)(b), which requires that a proposed ECI does not manifestly fall outside the framework of the Commission's powers to submit a proposal for a legal act of the Union for the purpose of implementing the Treaties. For an assessment of Commission registration decisions see James Organ, "Decommissioning direct democracy? A critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of European Citizens Initiative proposals", 10 *EuConst* (2014), 422–443.

14 Article 6 of Regulation (EU) No 211/2011. The regulation stipulates that this process is the responsibility of the competent authorities of each Member State in which statements of support are collected.

15 The regulation stipulates that a minimum number of signatures must be collected per country, commensurate with the number of inhabitants: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories?lg=en>.

16 Article 15 of Regulation (EU) No 211/2011.

17 The following proposals have been successful: *Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!*; *Stop vivisection*; *One of us*; and *Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides*: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>.

18 Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative *Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides*, [C\(2017\) 8414 final](#). On 1 February 2018, the Commission also adopted a [proposal for the revision of the Drinking Water Directive](#), which is in part a reaction to the [Right2Water](#) ECI.

19 ECI Day is an annual conference organised by the EESC. [ECI Day 2017](#) partners were the European Committee of the Regions, The ECI Campaign, European Citizens' Action Service, University of Liverpool, School of Law and Social Justice, Democracy International, Initiative and Referendum Institute Europe and People2power. The ECI revision was announced by the First Vice-President Frans Timmermans in the opening session.

agenda-setting and decision-making capability of the public to influence EU policy through the ECI. There is also a general agreement that the ECI has the potential to bring EU citizens together for the causes that unite them, and to strengthen the sense of European identity.

2.9 ECI organisers have highlighted that there is also value in the ECI process itself in terms of developing networks for common causes, which complements the objective of collecting 1 million signatures.

3. Institutional response to the ECI

3.1 The EESC has raised the profile of the ECI at its annual ECI Day²⁰ and set up an ECI helpdesk²¹ that has provided initiative organisers with, inter alia, translations of ECI descriptions (delivered within 3 working days of the request), printed and online publications on the ECI and various opportunities for presenting the ECIs at meetings of the EESC's ECI ad hoc Group, sections and plenary sessions²².

3.2 The EESC adopted its own-initiative opinion on 13 July 2016²³, in which it recommended making the ECI more efficient, visible and citizen-friendly.

3.3 The conclusions of a European Parliament study²⁴ were taken up in October 2015 in a resolution²⁵ in which the Parliament formally requested a review of the ECI regulation and made strong recommendations for change to the Commission. The European Parliament also produced a draft own-initiative report in 2017²⁶ proposing changes to the ECI regulation.

3.4 In March 2015, following an own-initiative inquiry, the European Ombudsman drew up 11 guidelines for further improvements to the ECI²⁷ and in July 2017 she sent an open letter to the Commission reinforcing this²⁸.

3.5 In October 2015, the Committee of the Regions adopted an opinion in favour of a rapid and substantial revision of the regulation²⁹, and will vote on a further opinion in its plenary session in March 2018.

20 The first edition of the ECI Day took place on 30.3.2012, one day before the ECI Regulation entered into force. Since then the EESC has organised six editions which happen every year in April. The seventh, 2018, edition will take place on 10 April.

21 For more details, please refer to the EESC publication: "[ECI Helpdesk at the European Economic and Social Committee](#)".

22 Cf. ft 4.

23 EESC own-initiative opinion on the *European citizens' initiative (review)*, Official Journal of the European Union, OJ C 389, 21.10.2016, p.35.

24 European Parliamentary Research Service, "[Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years](#)", 2015.

25 European Parliament resolution of 28.10.2015 on the European citizens' initiative (2014/2257(INI). Rapporteur: György Schöpflin: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0382+0+DOC+XML+V0/EN>.

26 Draft report – Revision of Regulation (EU) 2011/2011 on the citizens' initiative, 11.9.2017: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/afco/draft-reports.html?ufolderComCode=AFCO&ufolderLegId=8&ufolderId=09289&linkedDocument=true&urefProcYear=&urefProcNum=&urefProcCode=>.

27 Case: OI/9/2013/TN opened on 18.12.2013 and decision on 4.3.2015: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/it/59205/html.bookmark>.

28 Case: SI/6/2017/KR; letter dated 11.7.2017: <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/en/81311/html.bookmark>.

3.6 The Commission published a progress report in April 2015, and a response to the European Parliament proposals in February 2016, which acknowledged the difficulties encountered by citizens who organise and support ECIs.

3.7 ECI organisers have challenged a number of Commission ECI registration decisions in the Court of Justice³⁰ and through complaints to the European Ombudsman³¹. Decisions in these cases have added to the pressure to change the ECI Regulation, especially in relation to the partial registration of an ECI and the Commission's duty to explain its decision.

4. The EESC role and the European citizens' initiative

4.1 The EESC, as the bridge between the European institutions and organised civil society, has been involved since the beginning of the debate on the ECI. This is demonstrated by the opinions adopted to date³², by the support provided for the ECI, and by the establishment of an ad hoc group for monitoring the development and implementation of this right to participate in the democratic life of the Union³³.

4.2 The EESC will continue to be actively involved in the multi-institutional engagement in the ECI process, with a dual role of facilitator and institutional mentor. EESC initiatives and competences include:

4.2.1 the "ECI Day", organised by the EESC every year to raise the profile of the ECI, has played an important role in keeping the ECI high on the EU's institutional agenda. The ECI Day is already an important opportunity for dialogue between ECI organisers, EU institutions, and other stakeholders; to assess the state of implementation and the effectiveness of the ECI; and to exchange best practice and facilitate networking among organisers and other stakeholders; and to be a platform of dialogue for the successful ECIs. The EESC will continue to build on the success of the ECI Day and will broaden the scope and role of the conference, for example by a regular review of the follow up by the Commission in response to successful ECIs. The ECI Day is organised by the ad hoc group in cooperation with relevant strategic partners;

4.2.2 drawing up a practical guide – now in its third edition – to raise awareness and promote the ECI³⁴. The ECI also takes centre stage in another Committee publication, the European Passport to Active

29 Committee of the Regions, Opinion on the *European Citizens' Initiative*, Official Journal of the European Union, [OJ C 423, 17.12.2015, p. 1](#).

30 In particular the successful challenges in the judgements of the Court dated 3.2.2017 in Case T-646/13 (Minority SafePack); dated 10.5.2017 in Case T-754/14 (Stop TTIP); and dated 12.9.2017 in Case C-589/15 P (One million signatures for a Europe of solidarity).

31 Decisions in Case 1086/2017/PMC dated 4.10.2017 (Mum, Dad & Kids); in Case 1609/2016/JAS dated 18.4.2017 (Stop Vivisection); and complaints 402/2014/PMC (confidential) dated 3.3.2015 and 2071/2013/EIS dated 12.12.2014 (Stop Vivisection).

32 EESC opinion on *The implementation of the Lisbon Treaty: participatory democracy and the citizens' initiative (Article 11)*, Official Journal of the European Union, [OJ C 354, 28.12.2010, p. 59](#).

EESC opinion on the *Citizen's initiative*, Official Journal of the European Union, [OJ C 44, 11.2.2011, p. 182](#).

EESC own-initiative opinion on the *European citizens' initiative (review)*, Official Journal of the European Union, [OJ C 389, 21.10.2016](#).

33 The EESC's ad hoc group on the ECI was set up in October 2013 to provide political guidance on the ECI and monitor developments in this area.

34 <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-04-15-566-en-n.pdf>.

Citizenship³⁵ (available in print and in an HTML version³⁶), which aims to inform EU citizens of their rights and to promote transnational participatory democracy;

- 4.2.3 inviting ECI organisers with initiatives falling within the scope of the Committee's policy areas to present their initiatives at the EESC³⁷. These opportunities allow the EESC to provide ECI organisers with a platform to engage with representatives from civil society and social partners, and to raise the profile of the ECI as a democratic tool, whilst maintaining a neutral position regarding the specific policy issue concerned;
- 4.2.4 always providing an own-initiative opinion on the subject matter of a successful ECI, where it falls within the scope of the EESC's work;
- 4.2.5 EESC representatives should participate in every European Parliament public hearing for successful initiatives, thus contributing to the inter-institutional analysis process of how to respond to a successful ECI. The EESC should be invited to the public hearing by default³⁸. The opinion of the EESC will be based on discussions in the EESC plenary session, to which the organisers are invited.
- 4.2.6 The EESC welcomes the online collaborative platform, and would like to be involved in and informed of its developments. The EESC also believes that it is important for users of the platform to be well informed about the ECI-related services that the EESC offers to ECI organisers.
- 4.2.7 The EESC shall continue to campaign for a stronger and more efficient ECI, and to raise awareness on a national and local level, such as through its own "Going Local" initiatives.

5. **Comments about regulation changes**

- 5.1 The ECI was supposed to be clear, simple and user-friendly. However, many ECI organisers, representatives of civil society organisations³⁹, academic commentators⁴⁰ and institutional actors have reported significant technical and legal issues relating to the ECI. The EESC welcomes the proposal from the Commission to reform the regulation in order to tackle the more complex institutional, legal and organisational issues, and to promote dialogue between citizens and the institutions. This, in turn, will enhance the EU-wide debates that the ECI process facilitates, regardless of whether an ECI reaches one million signatures or not.

35 <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-04-15-149-en-n.pdf>.

36 <http://www.eesc.europa.eu/eptac/en>.

37 Cf ft 4.

38 On 2.2.2014 the then EESC President Henri Malosse sent the then President of the European Parliament Martin Schulz an official letter in which he expressed the EESC's interest in being invited on a regular basis to the public hearings on the successful ECIs.

39 C. Berg, J. Tomson, *An ECI that works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, 2014: <http://ecithatworks.org/>.

40 Recent articles include: Organ, "EU Citizen Participation, openness and the European Citizens Initiative: the TTIP legacy", 54 CMLRev 1713–1748 (2017); Karatzia, "The European Citizens Initiative and the EU institutional balance: On realism and the possibilities of affecting EU lawmaking", 54 CML Rev. (2017), 177–208; and Vogiatzis, "Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process", European Law Journal; 2017; 23; 250-271.

- 5.2 The EESC strongly reiterates its support for the European citizens' initiative. The EESC considers that proper and complete implementation of the ECI could help bridge the gap between EU citizens and EU institutions and significantly improve public involvement in the democratic life of the Union. It is also an important step in the wider development of participatory democracy in the EU.
- 5.3 The EESC recognises the strong inter-institutional support for the ECI and welcomes the proposals for change from the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Ombudsman. Each institution has an important role to play during and after ECI campaigns in order to provide assistance and opportunities for dialogue between the institutions and the organisers.
- 5.4 The EESC recommends that each Member State establish contact points to provide information and assistance to ECI organisers on technical, as well as campaigning, issues related to the ECI and actively promote the ECI on the national and local level;
- 5.5 The EESC would suggest the following proposals for reforming the regulation with a view to making the ECI mechanism simpler and more effective:
- 5.5.1 The Commission's roles of institutional mentor⁴¹ to ECI organisers and of decision-maker at registration should be separated. This is crucial for resolving a potential conflict of interest in the Commission and for enabling the ECI mechanism to be implemented fully and effectively. The EESC would be a natural candidate for the role of institutional mentor.
- 5.5.2 There should be more dialogue opportunities with ECI organisers, during and after the campaign to raise the political profile of the topics of ECI campaigns. With this goal in mind, the EESC would hope to see all the EU institutions equally involved in creating opportunities for the organisers to present and debate their initiatives, following the EESC's example of inviting ECI organisers to various debates in its ECI Group, sections and plenary sessions. The European Parliament plenary hearing is central to these dialogue opportunities.
- 5.5.3 Appropriate follow-up for successful initiatives must be guaranteed. With due respect for the Commission's right of initiative, the EESC would ask the Commission to expect to prepare a legislative proposal within 12 months of the end of the campaign, or to provide full justification for a decision not to present a proposal.
- 5.5.4 In addition to hearings held at the European Parliament and the Commission's meeting with the organisers, the Commission should also establish closer ties with ECI organisers. To this end, there should be engagement with organisers in activities that take place in relation to the subject of a successful ECI after the Commission has delivered its initial opinion.
- 5.5.5 In order to ensure the right balance of tasks and competences, the EESC supports the view expressed by civil society at an EESC hearing that the Parliament should continue to be sole organiser of the public hearing on the successful ECI.

⁴¹ Cf. pp. 1.2 and 4.3.2 of the EESC opinion on the *Citizen's initiative*, Official Journal of the European Union, [OJ C 44, 11.2.2011, p. 182](#).

- 5.5.6 There should be detailed and clear reasons given for all Commission decisions to refuse registration of an initiative, whether it is a partial or complete refusal.
- 5.5.7 The EESC welcomes the Commission's proposal to allow for partial registration. However, in the interests of adopting clear and straightforward procedures and criteria for ECI registration, a single registration decision should be maintained. The Commission could provide organisers with advice about the legal basis of their proposal in advance of submission and propose possible solutions in order to avoid inadmissibility.
- 5.5.8 The EESC shall follow the discussion on lowering the minimum age for supporting and taking part in an ECI. The EESC is aware that this issue raises a lot of questions, yet at the same time it recognises the need for further discussion.
- 5.5.9 It is important that the time period for review of the ECI remains at three years. This is because of the importance of the ECI for EU democracy, its recent introduction, and because of the time that will be needed to implement the changes resulting from the current legislative review.
- 5.5.10 Procedures for informing citizens and raising awareness about the ECI should be strengthened. This must be done primarily through ad hoc campaigns promoted by the Commission and the Member States. With this goal in mind, the EESC also proposes enabling the group of organisers to inform interested supporters about developments in and achievements of the campaign (provided that the supporters have authorised this contact). The same applies to the Commission, which must publicise the follow-up to successful initiatives more effectively, as well as first informing the group of organisers.
- 5.5.11 The EESC is pleased to see the European Commission recognising the need for the translation service provided since 2015 by the EESC. The provision of translation services should also include the translation of the annexes to an ECI proposal⁴². This is important to facilitate fuller public understanding of an initiative's proposals.
- 5.5.12 New methods should be explored for linking up the online collection of signatures with social and digital media in order to reach out to an ever-larger audience.

Brussels, 14 March 2018

Georges Dassis

The president of the European Economic and Social Committee

⁴²

For discussion of the importance of annexes see paragraphs 47-58 in *Izsák and Dabis v. Commission* Case T-529/13.



Comité économique et social européen

Sous-comité SC/049
L'initiative citoyenne européenne

AVIS

Comité économique et social européen

**«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
relatif à l'initiative citoyenne européenne»**
[COM(2017) 0482 final – 2017/0220 (COD)]

Rapporteure: **M^{me} Kinga JOÓ**

Consultation	Commission, 13/09/2017 – Parlement européen, 02/10/2017 – Conseil, 11/10/2017
Base juridique	Article 24 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Sous-comité SC/049 «Règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne»
Adoption en sous-comité	7/2/2018
Adoption en session plénière	14/03/2018
Session plénière n°	533
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	201/0/5

1. Conclusions et recommandations

- 1.1 Six ans après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 211/2011 relatif à l'initiative citoyenne (ICE)⁴³, le Comité économique et social européen (CESE) entend réaffirmer la place centrale occupée par les citoyens de l'Union dans le projet européen et la capacité de cet instrument de contribuer à combler le déficit démocratique en soutenant la citoyenneté active et la démocratie participative.
- 1.2 L'avis d'initiative qu'avait adopté le CESE en 2016⁴⁴ mettait en évidence les sérieux problèmes d'ordre technique, juridique et bureaucratique que présente le dispositif de l'ICE, ainsi que la surconcentration évidente de compétences confiées à la Commission. Ces facteurs ont limité la portée du débat public que pouvait susciter l'ICE et les suites législatives données aux initiatives ayant abouti.
- 1.3 Le CESE estime que la révision en cours du règlement (UE) n° 211/2011 relatif à l'initiative citoyenne européenne constitue une étape importante sur la voie menant à la pleine réalisation du potentiel de cet instrument, qui s'inscrit dans le droit fil des positions déjà défendues par le Parlement européen, le Comité européen des régions et le Médiateur européen.
- 1.4 Le CESE se félicite des améliorations qu'apporte la Commission européenne dans le cadre de sa nouvelle proposition de règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne, aux fins suivantes:**
- 1.4.1 permettre au groupe des organisateurs d'entamer la collecte des déclarations de soutien à la date de leur choix;
- 1.4.2 accorder la reconnaissance juridique aux comités des citoyens, de manière à limiter la responsabilité pénale des organisateurs à la faute intentionnelle et à la faute grave;
- 1.4.3 mettre en place une plateforme collaborative en ligne où les citoyens de l'Union peuvent obtenir informations et conseils sur l'ICE, pour autant qu'il soit entendu qu'elle porte assistance aux organisateurs d'ICE tout au long des procédures d'enregistrement des initiatives et de collecte des soutiens. Le CESE entend participer à ladite plateforme et être informé de son évolution. Il considère qu'il importe que les utilisateurs de ladite plateforme soient bien informés des services qu'il offre dans le domaine de l'ICE à leurs organisateurs;
- 1.4.4 la reconnaissance par la Commission de toute la nécessité du service de traduction qu'offre le CESE depuis 2015 à tous les organisateurs d'ICE, ainsi que de la fourniture par la Commission d'une traduction de la teneur de l'ICE dans toutes les langues officielles de l'Union au moment de son enregistrement;

⁴³ [JO L 65 du 11.3.2011, p. 1.](#)

⁴⁴ [JO C 389 du 21.10.2016, p. 35.](#)

- 1.4.5 l'invitation adressée aux États membres à simplifier, réduire et uniformiser le système de règles nationales prévu pour la collecte et la vérification des données et à fonder le droit de soutenir une ICE sur la nationalité, permettant ainsi de garantir qu'aucun citoyen de l'Union ne soit exclu de l'ICE;
- 1.4.6 la nécessité que chaque État membre favorise activement les ICE et mette en place des points de contact pour fournir informations et conseils à leurs organisateurs sur les questions techniques et promotionnelles liées à cet instrument;
- 1.4.7 la mise à disposition permanente par la Commission européenne du système de logiciel gratuit de collecte en ligne des déclarations de soutien (OCS)⁴⁵, de manière à simplifier la collecte et le catalogage des déclarations de soutien ainsi que leur vérification par les autorités nationales. Le CESE approuve en outre le fait que cet instrument doive être rendu accessible aux personnes handicapées;
- 1.4.8 l'engagement de la Commission à sensibiliser le public à l'existence de l'ICE.
- 1.5 Au vu de la nouvelle proposition, le CESE présente les observations et recommandations suivantes:**
- 1.5.1 dissocier les fonctions de guide institutionnel et de décideur lors de l'enregistrement, toutes deux assumées actuellement par la Commission. Le CESE, tout en rappelant qu'il est disposé à poursuivre son engagement en faveur des initiatives, serait un candidat tout désigné pour jouer le rôle de facilitateur et de guide institutionnel;
- 1.5.2 en suivant l'exemple du CESE, qui invite les organisateurs d'ICE à divers débats lors des réunions de son groupe ad hoc «ICE», de ses sections et de ses sessions plénières⁴⁶, faire en sorte d'offrir aux organisateurs d'ICE davantage de possibilités de dialogue, tant au cours de leur campagne qu'après, et de ne pas nécessairement mettre fin au dialogue concernant les ICE réussies dès lors que la Commission y a répondu officiellement;
- 1.5.3 le CESE estime également qu'il importe de tirer parti de sa conférence annuelle qu'est la Journée de l'ICE, en ce qu'elle constitue un lieu de dialogue, afin de mettre davantage l'accent sur les échanges de bonnes pratiques entre les organisateurs d'ICE et de susciter davantage d'occasions de réseautage pour ces derniers, que leurs initiatives respectives soient en cours ou aient abouti;

45

OCS est l'acronyme de «Online Collection Software» (logiciel de collecte en ligne), un instrument fourni gratuitement par la Commission européenne pour la collecte de données en ligne. Cet instrument simplifie tant l'activité de collecte de données que leur vérification par les autorités nationales. L'OCS est par ailleurs conforme aux dispositions du règlement (UE) n° 211/201 du Parlement européen et du Conseil et du règlement d'exécution (UE) n° 1179/2011 de la Commission. <https://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/description>.

46

Décision du Bureau du CESE du 14 octobre 2014 sur les critères à appliquer en interne en matière d'invitation des organisateurs aux sessions plénières et aux réunions des sections.

- 1.5.4 la nécessité de fournir un suivi approprié aux initiatives ayant abouti. Ayant cet objectif à l'esprit, le CESE espère que toutes les institutions de l'Union seront associées sur un pied d'égalité à l'octroi de possibilités pour les organisateurs d'exposer leurs initiatives et d'en débattre, selon l'exemple qu'il a lui-même donné en invitant lesdits organisateurs d'ICE à divers débats. Le CESE estime qu'il importe tout particulièrement de débattre des initiatives ayant abouti lors des sessions plénières du Parlement européen afin d'accroître la dimension politique du débat européen sur les questions liées à l'ICE;
- 1.5.5 dans le droit fil de sa recommandation d'assurer une répartition équilibrée des compétences entre les institutions de l'UE en matière d'ICE⁴⁷, le CESE appuie la position exprimée par la société civile⁴⁸ selon laquelle le Parlement européen devrait demeurer l'unique organisateur de l'audition publique pour les initiatives réussies, sachant que la Commission devrait y être représentée à un niveau approprié. Ces auditions publiques du Parlement européen constituent une occasion déterminante pour les organisateurs d'ICE réussies d'en exposer les objectifs et d'engager un débat avec les députés qui sont les représentants du corps plus large que constituent les citoyens de l'Union;
- 1.5.6 la nécessité que la Commission motive de manière détaillée et claire chacune de ses décisions de refuser l'enregistrement d'une initiative, que ce refus soit partiel ou total.
- 1.5.7 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission d'autoriser l'enregistrement d'une partie d'une proposition d'ICE. Toutefois, il convient de conserver une décision unique d'enregistrement.
- 1.5.8 Étant donné l'importance que revêt l'ICE pour la démocratie dans l'Union et le caractère récent de sa mise en place, et compte tenu du temps non négligeable qui sera nécessaire pour mettre en œuvre les modifications qui découlent de la révision en cours de la législation, il y a lieu de maintenir à trois ans le délai pour réviser l'ICE.
- 1.5.9 Le CESE se félicite que la Commission reconnaisse la valeur et la constante nécessité du service de traduction qu'il fournit depuis 2015. La future prestation de services de traduction par la Commission européenne devrait également recouvrir celle des annexes à une proposition d'ICE. Il importe de faciliter ainsi une meilleure compréhension par le grand public des propositions que formule ladite initiative⁴⁹.
- 1.5.10 Le CESE reconnaît tout l'intérêt et la nécessité de poursuivre le débat en vue de déterminer s'il convient d'abaisser l'âge minimal requis pour soutenir une ICE.

2. Observations générales

- 2.1 L'initiative citoyenne européenne est un instrument novateur mis en place par le traité de Lisbonne, et constitue un élément important du développement actuel et futur de la démocratie participative

⁴⁷ Paragraphe 1.4.5 de l'avis d'initiative du Comité économique et social européen sur «L'initiative citoyenne européenne (réexamen)», adopté le 13 juillet 2016.

⁴⁸ Le CESE a organisé le 12 décembre 2017 une audition publique avec des organisations de la société civile sur la nouvelle proposition relative à l'ICE.

⁴⁹ Pour juger de l'importance des annexes, voir les paragraphes 47 à 58 de l'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-529/13 (Balázs-Árpád Izsák et Attila Dabis/Commission européenne).

transnationale dans l'UE⁵⁰. L'ICE est un droit qui découle de celui des citoyens de participer à la vie démocratique de l'Union. L'ICE devrait faciliter l'engagement actif de chaque citoyen dans la définition des priorités et dans le processus de prise de décision de l'UE, en développant le débat public dans toute l'Union et en donnant aux citoyens la faculté d'appeler directement la Commission à proposer un acte législatif de l'Union.

- 2.2 Les règles et procédures qui régissent l'ICE font l'objet d'un règlement de l'UE adopté le 16 février 2011 et entré en vigueur le 1^{er} avril 2012⁵¹. La Commission européenne a proposé un nouveau règlement le 13 septembre 2017 dans le cadre du train de mesures accompagnant le discours sur l'état de l'Union.
- 2.3 En vertu du règlement en vigueur, une ICE peut être organisée et soutenue par tout citoyen de l'UE ayant l'âge de voter aux élections du Parlement européen⁵². Les initiatives sont organisées par un comité des citoyens. Des organisations peuvent promouvoir ou soutenir ces initiatives, à condition de le faire en toute transparence.
- 2.4 Une ICE comporte trois étapes qui peuvent être synthétisées comme suit:
- 2.5 la phase initiale s'accompagne de la création d'un «comité des citoyens»⁵³, l'enregistrement officiel de l'initiative⁵⁴ subordonné à une évaluation de son éligibilité par la Commission⁵⁵, et la certification du système de collecte en ligne⁵⁶;
- 2.5.1 au cours de la phase de collecte, un million de «déclarations de soutien» (signatures) doivent être réunies dans au moins sept États membres de l'UE dans un laps de temps de douze mois maximum⁵⁷. Les autorités nationales compétentes certifient les signatures⁵⁸ et l'ICE ayant abouti est ensuite soumise à la Commission;

50 Article 11, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne (TUE) et article 24, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

51 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](#).

52 En règle générale, 18 ans, sauf en Autriche, où l'âge requis est de 16 ans.

53 Le «comité des citoyens» doit être composé d'au moins sept citoyens résidant dans sept États membres différents de l'UE.

54 La demande d'enregistrement de l'initiative doit s'accompagner d'un texte descriptif de 800 caractères maximum (100 pour l'intitulé, 200 pour l'objet et 500 pour les objectifs).

55 Règlement (UE) n° 211/2011, article 4, paragraphe 2. Les prescriptions les plus importantes sont celles de l'article 4, paragraphe 2, point b) qui requiert qu'une proposition d'ICE ne soit pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités. Pour une évaluation des décisions d'enregistrement prises par la Commission, voir: James Organ, "Decommissioning direct democracy? A critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of European Citizens Initiative proposals" («La démocratie directe au rebut? Une analyse critique de la prise de décision de la Commission sur la recevabilité sur le plan juridique des propositions d'initiatives citoyennes»), 10 EuConst (2014), pp. 422-443.

56 Règlement (UE) n° 211/2011, article 6. Le règlement prévoit que ce sont les autorités compétentes de l'État membre dans lequel les déclarations de soutien seront collectées qui sont responsables de la certification du système.

57 Le règlement prévoit l'obligation d'atteindre un nombre minimum de signatures dans chaque pays, en fonction du nombre d'habitants: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories>.

58 Règlement (UE) n° 211/2011, article 15.

- 2.6 une fois soumise, l'initiative ayant abouti est examinée par la Commission avant une rencontre avec ses organisateurs. Une audition publique est organisée au Parlement européen. La Commission dispose de trois mois pour décider de l'opportunité ou non d'adopter la proposition législative de l'initiative et pour répondre au moyen d'une communication.
- 2.7 À ce jour, plus de 8 millions de citoyens de l'Union ont signé une ICE. Bien que 69 initiatives aient été présentées, la Commission n'en a enregistré que 48, et parmi celles-ci, quatre ont récolté au moins un million de signatures⁵⁹. Ces initiatives réussies ont suscité quelques réactions limitées, mais seule une d'entre elles a conduit la Commission à s'engager à présenter une nouvelle proposition législative⁶⁰.
- 2.8 Il est désormais communément admis, parmi les institutions de l'UE, les organisateurs et les représentants de la société civile organisée, qu'en dépit de quelques modifications favorables de caractère technique, l'instrument de l'ICE est encore loin d'avoir déployé tout son potentiel démocratique. Lors de la Journée de l'ICE 2017, la Commission a annoncé⁶¹ qu'elle procéderait à une révision complète de la législation. Il s'agit là d'une occasion importante de renforcer le débat public au sein de l'Union, ainsi que la capacité du grand public d'orienter les débats et de prendre des décisions afin d'influer la politique de l'UE par la voie de l'ICE. Il existe un accord général sur le pouvoir qu'a l'ICE de rassembler les citoyens de l'Union en faveur de causes qui les unissent et de renforcer le sentiment d'identité européenne.
- 2.9 Les organisateurs d'ICE ont mis en évidence l'intérêt que présente en soi la procédure de l'ICE s'agissant de développer des réseaux en faveur de causes communes, en sus de simplement viser à accomplir l'objectif de collecter un million de signatures.

3. Réactions des institutions à l'ICE

- 3.8 Le CESE n'a eu de cesse de rehausser le statut de l'ICE à l'occasion de sa manifestation annuelle de la Journée de l'ICE⁶² et il a mis sur pied un service d'assistance (Helpdesk) en matière d'ICE⁶³ qui a notamment fourni aux organisateurs d'initiatives des traductions des descriptions d'ICE dans un délai de trois jours ouvrables à compter de la date de la demande, des publications relatives à l'ICE au

⁵⁹ Les initiatives qui ont abouti sont les suivantes: «*L'eau et l'assainissement sont un droit humain! L'eau est un bien public, pas une marchandise!*», «*Stop vivisection*», «*Un de nous*» et «*Interdire le glyphosate et protéger la population et l'environnement contre les pesticides toxiques*»: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>.

⁶⁰ Communication de la Commission sur l'initiative citoyenne européenne intitulée «*Interdire le glyphosate et protéger la population et l'environnement contre les pesticides toxiques*», [C\(2017\) 8414 final](#). Le 1^{er} février 2018, la Commission a également adopté une [proposition de refonte de la directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine](#), qui constitue pour partie sa réponse à l'ICE «*L'eau, un droit humain*».

⁶¹ La Journée de l'ICE est une conférence qu'organise chaque année le CESE. Les partenaires de la [Journée de l'ICE 2017](#) étaient le Comité européen des régions, The ECI Campaign, le Service d'action des citoyens européens, l'école de droit et de justice sociale de l'Université de Liverpool, Democracy International, l'Institut européen sur l'initiative et le référendum et le référendum et People2power. Lors de la session d'ouverture, le premier vice-président Frans Timmermans a annoncé la révision de l'ICE.

⁶² La première édition de la Journée de l'ICE s'est tenue le 30 mars 2012, la veille de la date d'entrée en vigueur du règlement relatif à l'ICE. Depuis lors, le CESE en a organisé six éditions à ce jour, chaque année au mois d'avril. La septième, en 2018, se déroulera le 10 avril.

⁶³ Pour des informations plus détaillées, il convient de se reporter à la publication du CESE intitulée: «[Service d'information et d'assistance concernant l'initiative citoyenne européenne auprès du Comité économique et social européen](#)».

format papier et en ligne, ainsi que plusieurs occasions de présenter les ICE lors des réunions du groupe ad hoc «ICE», des sections et des sessions plénières du CESE⁶⁴.

- 3.9 Le 13 juillet 2016, le CESE a adopté un avis d’initiative sur ce thème⁶⁵, dans lequel il recommandait d’accroître l’efficacité de l’ICE, sa visibilité et sa convivialité pour les citoyens.
- 3.10 En octobre 2015, le Parlement européen a repris les conclusions de l’une de ses études⁶⁶ dans le cadre de sa résolution⁶⁷ dans laquelle il réclame officiellement une révision du règlement relatif à l’ICE et il a adressé à la Commission européenne de fermes recommandations pour procéder à ces modifications. En 2017, le Parlement a également élaboré un projet de rapport d’initiative⁶⁸ qui propose des modifications du règlement relatif à l’ICE.
- 3.11 En mars 2015, le Médiateur européen a élaboré dans la foulée de son enquête d’initiative onze orientations générales en vue d’améliorer encore l’ICE⁶⁹ et en juillet 2017, il a envoyé une lettre ouverte à la Commission dans laquelle il enfonce le clou à cet égard⁷⁰.
- 3.12 En octobre 2015, le Comité européen des régions a adopté un avis favorable à une révision rapide et substantielle du règlement⁷¹ et se prononcera par un vote sur un autre avis lors de sa session plénière en mars 2018.
- 3.13 En avril 2015, la Commission a publié un rapport présentant un état des lieux, et en février 2016 une réponse aux propositions du Parlement, dans lesquels elle reconnaissait les difficultés rencontrées par les citoyens qui organisent et soutiennent une ICE.
- 3.14 Des organisateurs d’ICE ont contesté un certain nombre de décisions d’enregistrement de leur ICE par la Commission en les portant devant la Cour de justice⁷² et par la voie de plaintes auprès du Médiateur européen⁷³. Les décisions qui découlent de ces affaires ont accru la pression pour modifier le

64 Voir la note de bas de page n° 4.

65 Avis d’initiative du CESE sur le thème «*L’initiative citoyenne européenne (réexamen)*», [JO C 389 du 21.10.2016, p. 35](#).

66 Service de recherche du Parlement européen: «[Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years](#)» («Mettre en œuvre l’initiative citoyenne européenne: les enseignements des trois premières années»), 2015.

67 Résolution du Parlement européen du 28 octobre 2015 sur l’initiative citoyenne européenne (2014/2257(INI)). Rapporteur: György Schöpflin: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0382+0+DOC+XML+V0//FR>.

68 Projet de rapport – Révision du règlement (UE) no 211/2011 relatif à l’initiative citoyenne, 11 septembre 2017: <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/afco/draft-reports.html?ufolderComCode=AFCO&ufolderId=09289&urefProcCode=&linkedDocument=true&ufolderLegId=8&urefProcYear=&urefProcNum=>.

69 Affaire OI/9/2013/TN, ouverte le 18 décembre 2013 – décision le 4 mars 2015: <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/cases/decision.faces;jsessionid=C55071A3F6094D02F1334A050DA58926>.

70 Affaire SI/6/2017/KR, lettre du 11 juillet 2017: <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/en/81311/html.bookmark>

71 Avis du Comité européen des régions sur «*L’initiative citoyenne européenne*», [JO C 423 du 17.12.2015, p. 1](#).

72 Citons notamment des recours couronnés de succès par les arrêts de la Cour du 3 février 2017 dans l’affaire T-646/13 («Minority SafePack»), du 10 mai 2017 dans l’affaire T-754/14 («Stop TTIP») et du 12 septembre 2017 dans l’affaire C-589/15 P («Un million de signatures pour une Europe solidaire»).

73 Il s’agit également des décisions du 4 octobre 2017 dans l’affaire 1086/2017/PMC («Maman, Papa et les enfants»), du 18 avril 2017 dans l’affaire 1609/2016/JAS («Stop Vivisection»), du 31 mars 2015 relative à la plainte 402/2014/PMC (traitée de façon confidentielle) et du 12 décembre 2014 relative à la plainte 2071/2013/EIS («Stop Vivisection»).

règlement relatif à l'ICE, notamment en ce qui concerne l'enregistrement partiel d'une ICE et l'obligation pour la Commission de motiver sa décision.

4. Le rôle du CESE et l'initiative citoyenne européenne

4.1 Le CESE, en tant que pont entre les institutions européennes et la société civile organisée, a été impliqué dès le début dans le débat sur l'ICE. Il a démontré son engagement grâce aux avis qu'il a adoptés jusqu'à présent⁷⁴, à l'appui qu'il a fourni aux ICE et à la mise sur pied d'un groupe ad hoc afin de suivre le développement et l'application de ce droit de participer à la vie démocratique de l'Union⁷⁵.

4.2 Le Comité continuera de participer activement dans le cadre de l'engagement pluri-institutionnel en faveur du processus d'ICE, en assumant un double rôle de facilitateur des initiatives et de guide institutionnel. Parmi les initiatives et les compétences du CESE, citons:

4.2.1 la «Journée de l'ICE» qu'organise chaque année le CESE afin de rehausser le statut de l'ICE, laquelle a joué un rôle important pour maintenir cet instrument parmi les principales priorités du programme institutionnel de l'UE. Elle constitue d'ores et déjà une occasion importante de mener un dialogue entre les organisateurs d'ICE, les institutions de l'Union et d'autres parties intéressées, pour faire le point sur la mise en œuvre et l'efficacité de l'ICE et pour échanger les bonnes pratiques et faciliter le réseautage entre les organisateurs et d'autres parties prenantes, ainsi que de constituer une plateforme de dialogue pour les ICE réussies. Le CESE continuera d'exploiter le succès que connaît sa Journée de l'ICE et élargira le champ et le rôle de cette conférence, au moyen par exemple d'un examen régulier du suivi effectué par la Commission en réponse aux ICE qui ont abouti. Cette Journée de l'ICE est organisée par le groupe ad hoc en coopération avec les partenaires stratégiques concernés;

4.2.2 l'élaboration d'un guide pratique, qui en est à sa troisième édition, afin de faire connaître et de promouvoir l'ICE⁷⁶. Par ailleurs, le Comité attribue un rôle clé à l'ICE dans une autre publication intitulée «Passeport européen pour une citoyenneté active»⁷⁷ (disponible en version papier et dans une version en format HTML⁷⁸), visant à informer les citoyens de l'Union sur l'ensemble de leurs droits et à favoriser la démocratie participative transnationale;

4.2.3 l'invitation des organisateurs des ICE à présenter au CESE leurs initiatives dès lors que leur objet relève de domaines politiques ressortissant à la compétence du Comité⁷⁹. Ces possibilités permettent au CESE d'offrir aux organisateurs des ICE un espace pour entrer en contact avec des représentants de

⁷⁴ Avis du CESE sur le thème «*La mise en œuvre du traité de Lisbonne: démocratie participative et initiative citoyenne (article 11)*», [JO C 354 du 28.12.2010, p. 59](#).

Avis du CESE sur le thème «*Initiative citoyenne*», [JO C 44 du 11.2.2011, p. 182](#).

Avis d'initiative du CESE sur le thème «*L'initiative citoyenne européenne (réexamen)*», [JO C 389 du 21.10.2016, p. 35](#).

⁷⁵ Le groupe ad hoc «ICE» du CESE a été institué en octobre 2013, dans le but de fournir des orientations politiques concernant l'ICE et de suivre l'évolution de la situation dans ce domaine.

⁷⁶ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-04-15-566-fr-n.pdf>.

⁷⁷ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-04-15-149-fr-n.pdf>.

⁷⁸ <http://www.eesc.europa.eu/eptac/fr>.

⁷⁹ Voir la note de bas de page n° 4.

la société civile et des partenaires sociaux, ainsi que pour rehausser le statut de l'ICE en tant qu'instrument démocratique, tout en préservant la neutralité de ses positions à l'égard de la question politique spécifiquement concernée;

- 4.2.4 l'élaboration systématique d'un avis d'initiative sur l'objet d'une ICE réussie, pour autant que ce dernier s'inscrive dans le cadre des travaux du CESE;
- 4.2.5 la participation de représentants du CESE à chaque audition publique du Parlement européen sur les initiatives réussies, contribuant ainsi au processus interinstitutionnel d'analyse de la manière de donner suite à une ICE ayant abouti. Le CESE devrait être convié d'office à une telle audition publique⁸⁰. L'avis du CESE se fondera sur les débats de sa session plénière à laquelle les organisateurs sont invités.
- 4.2.6 Le CESE approuve la mise en place de la plateforme collaborative en ligne et entend y participer et être informé de son évolution. Il estime également qu'il importe que les utilisateurs de ladite plateforme soient bien informés des services en rapport avec l'ICE qu'il offre lui-même à leurs organisateurs;
- 4.2.7 Le CESE continuera à faire campagne en faveur d'une ICE forte et plus efficace, et à la faire davantage connaître à l'échelon national et local, par exemple grâce à ses initiatives «Going Local» (investir l'échelon local).

5. Observations relatives aux modifications du règlement

- 5.1 L'ICE était censée être claire, simple et conviviale. Toutefois, nombre d'organisateur d'ICE, de représentants d'organisations de la société civile⁸¹, d'observateurs issus du monde universitaire⁸² et d'acteurs institutionnels ont signalé d'importants problèmes d'ordre technique et juridique en matière d'ICE. Le CESE se félicite de la proposition de la Commission de modifier le règlement de manière à s'attaquer aux problèmes les plus compliqués sur le plan institutionnel, juridique et organisationnel, et à favoriser le dialogue entre les citoyens et les institutions. Ceci permettra à son tour de renforcer les débats dans toute l'Union que favorise la procédure de l'ICE, abstraction faite du fait que cette dernière parvienne ou non à rassembler un million de signatures.
- 5.2 Le CESE réaffirme avec force son soutien à l'initiative citoyenne européenne. Le CESE estime qu'une mise en œuvre adéquate et complète de l'ICE pourrait contribuer à combler le fossé entre les citoyens de l'Union et ses institutions et à améliorer significativement l'engagement du grand public dans la vie

⁸⁰ Le 2 février 2014, M. Henri Malosse, le président d'alors du CESE, a transmis un courrier officiel à M. Martin Schulz, président d'alors du Parlement européen, dans lequel il manifestait l'intérêt du CESE d'être invité sur une base régulière aux auditions publiques sur les ICE qui ont abouti.

⁸¹ C. Berg, J. Tomson, *An ECI that works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative* («Pour une ICE qui fonctionne – enseignements des deux premières années de l'initiative citoyenne européenne»), 2014. <http://ecithatworks.org/>.

⁸² Parmi les articles récents en la matière, l'on peut citer: Organ, «EU Citizen Participation, openness and the European Citizens Initiative: the TTIP legacy» («La participation des citoyens de l'Union, l'ouverture et l'initiative citoyenne: l'héritage du PTCI»), 54 CMLRev 1713–1748 (2017); Karatzia, «The European Citizens Initiative and the EU institutional balance: On realism and the possibilities of affecting EU lawmaking» («L'initiative citoyenne européenne et l'équilibre institutionnel de l'Union: réalisme et possibilités d'influer sur l'élaboration de la législation de l'Union»), 54 CML Rev. (2017), pp. 177–208; et Vogiatzis, «Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process» («Entre pouvoir discrétionnaire et de contrôle – réflexions sur la position institutionnelle de la Commission dans le cadre de la procédure de l'initiative citoyenne européenne»), European Law Journal, volume 23, 2017, pp. 250-271.

démocratique de l'Union. Il s'agit également d'une étape importante dans le développement plus large de la démocratie participative au sein de l'UE.

- 5.3 Le CESE constate le ferme soutien dont bénéficie l'ICE à l'échelon interinstitutionnel et se félicite des propositions de modification présentées par le Parlement européen, le Comité européen des régions et le Médiateur européen. Il incombe à chaque institution un rôle important aussi bien au cours des campagnes en faveur des ICE qu'après, afin de fournir une assistance et des possibilités de dialogue entre les institutions et les organisateurs.
- 5.4 Le CESE recommande que chaque État membre mette en place des points de contact pour fournir informations et conseils à leurs organisateurs sur les questions techniques, ainsi que promotionnelles, liées à cet instrument et favorise activement ce dernier à l'échelon national et local;
- 5.5 À des fins de simplification et d'amélioration de l'efficacité de l'instrument qu'est l'ICE, le CESE soumet les propositions suivantes en vue d'une réforme du règlement:
- 5.5.1 dissocier les fonctions assumées par la Commission de «guide institutionnel»⁸³ des organisateurs d'ICE, d'une part, et de «décideur», d'autre part. Il s'agit là d'une condition essentielle pour mettre fin au possible conflit d'intérêts au sein de la Commission et pour favoriser une mise en œuvre intégrale et efficace de l'instrument qu'est l'ICE. Le CESE serait un candidat tout désigné pour jouer le rôle de guide institutionnel;
- 5.5.2 créer davantage d'occasions de dialoguer avec les organisateurs des ICE, aussi bien au cours de leur campagne qu'après, afin de rehausser le statut politique des thèmes des campagnes liées aux ICE. Ayant cet objectif à l'esprit, le CESE espère que toutes les institutions de l'Union seront associées sur un pied d'égalité à l'octroi de possibilités pour les organisateurs d'exposer leurs initiatives et d'en débattre, suivant ainsi l'exemple qu'il a lui-même donné en invitant lesdits organisateurs des ICE à divers débats au sein de son groupe ad hoc «ICE», de ses sections et lors de ses sessions plénières. L'audition publique lors de la session plénière du Parlement européen occupe une place centrale parmi ces possibilités de dialogue;
- 5.5.3 assurer un suivi approprié des initiatives couronnées de succès. Dans le plein respect du droit d'initiative de la Commission européenne, le CESE invite cette dernière à viser à élaborer une proposition législative au plus tard douze mois après la fin de la campagne ou bien à justifier de manière exhaustive la décision de ne pas présenter de proposition;
- 5.5.4 en sus des auditions tenues au Parlement européen et de la rencontre qu'elle organise avec les organisateurs, la Commission devrait également tisser des liens plus étroits avec les organisateurs d'ICE. À cette fin, il convient de nouer des contacts avec ceux-ci dans le cadre des activités organisées en rapport avec le thème d'une ICE réussie, une fois émis l'avis initial de la Commission;
- 5.5.5 afin de trouver le bon équilibre des missions et des compétences, le CESE approuve la position exprimée par la société civile lors de l'audition qu'il a organisée, selon laquelle le Parlement européen devrait demeurer l'unique organisateur de l'audition publique liée à une ICE réussie;

83

Voir les paragraphes 1.2 et 4.3.2 de l'avis du CESE sur le thème «*Initiative citoyenne*», [JO C 44 du 11.2.2011, p. 182](#).

- 5.5.6 la nécessité que la Commission motive de manière détaillée et claire chacune de ses décisions de refuser l'enregistrement d'une initiative, que ce refus soit partiel ou total;
- 5.5.7 le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission d'autoriser un enregistrement partiel. Toutefois, dans le souci d'adopter des procédures et des critères clairs et simples pour l'enregistrement des ICE, il convient de conserver une décision unique d'enregistrement. La Commission pourrait fournir aux organisateurs des conseils sur la base juridique de leur proposition avant que celle-ci ne lui soit soumise et proposer d'éventuelles solutions à cet égard afin d'éviter toute irrecevabilité.
- 5.5.8 Le CESE suivra les débats concernant l'abaissement de l'âge minimal requis pour soutenir une ICE et y participer. Le CESE est conscient que ce problème soulève de nombreuses interrogations, tout en reconnaissant la nécessité de poursuivre les discussions à cet égard.
- 5.5.9 Il importe de maintenir à trois ans le délai pour réviser l'ICE. Ceci découle de l'importance que revêt cet instrument pour la démocratie dans l'UE, de son instauration récente et du fait qu'il faudra du temps pour mettre en œuvre les modifications qui résulteront de la révision législative en cours.
- 5.5.10 Il y a lieu de renforcer les processus d'information des citoyens et de sensibilisation relatifs à l'ICE. Cela doit s'effectuer principalement au moyen de campagnes ad hoc promues par la Commission et par les États membres. Dans cette optique, il est également proposé de permettre au groupe des organisateurs d'informer les signataires intéressés des développements et des résultats de la campagne (moyennant l'autorisation préalable des signataires). Cela vaut également pour la Commission, qui doit améliorer sa communication sur les suites données aux initiatives réussies, tout comme informer en premier lieu le groupe des organisateurs.
- 5.5.11 Le CESE se félicite que la Commission européenne reconnaisse la nécessité du service de traduction qu'il fournit depuis 2015. La prestation de services de traduction devrait également inclure celle des annexes à une proposition d'ICE⁸⁴. Il importe de faciliter ainsi une meilleure compréhension par le grand public des propositions que formule ladite initiative.
- 5.5.12 Il convient d'explorer de nouvelles modalités de liaison entre la collecte en ligne de signatures et les médias sociaux et numériques, afin de toucher un public de plus en plus large.

Bruxelles, le 14 mars 2018

Georges DASSIS
Président du Comité économique et social européen

84

Pour juger de l'importance des annexes, voir les paragraphes 47 à 58 de l'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-529/13 (Balázs-Árpád Izsák et Attila Dabis/Commission européenne).