

# PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

---

*Document de séance*

**A6-0475/2008**

4.12.2008

## **RAPPORT**

sur les perspectives de développement du dialogue civil dans le cadre du traité de Lisbonne  
(2008/2067(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteure: Genowefa Grabowska

PR\_INI

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	7
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION .....	11

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur les perspectives de développement du dialogue civil dans le cadre du traité de Lisbonne (2008/2067(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007<sup>1</sup>,
  - vu le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne,
  - vu sa résolution du 20 février 2008 sur le traité de Lisbonne<sup>2</sup>,
  - vu les diverses résolutions, qu'il a adoptées au cours de la législature actuelle, ayant trait à la société civile,
  - vu son atelier organisé avec des représentants des organisations de la société civile le 3 juin 2008,
  - vu l'article 45 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles (A6-0475/2008),
- A. considérant qu'une Union européenne démocratique et proche des citoyens présuppose une coopération étroite des institutions communautaires et des États membres avec la société civile à l'échelon européen, national, régional et local,
- B. considérant que l'ouverture des institutions communautaires ainsi que des autorités nationales, régionales et locales au dialogue et à la coopération avec les citoyens et les organisations de la société civile est une condition essentielle pour qu'elles puissent s'engager dans le processus d'élaboration du droit et d'exercice de l'autorité à tous les niveaux,
- C. considérant que le traité de Lisbonne accroît les droits des citoyens à l'égard de l'Union en facilitant leur participation ainsi que celle des associations représentatives de la société civile aux délibérations sur une "Europe des citoyens",
- D. considérant que les dispositions en vigueur, également reprises dans le traité de Lisbonne, créent un cadre juridique indispensable pour le développement du dialogue civil au niveau européen, mais que leur mise en œuvre pratique n'est pas toujours satisfaisante,
- E. considérant que la société civile des vingt-sept États membres se situe à différents niveaux de développement, et qu'elle exerce, à des degrés divers, la démocratie participative et exploite différemment la possibilité de prendre part au processus d'élaboration du droit

---

<sup>1</sup> JO C 306 du 17.12.2007, p. 1.

<sup>2</sup> Textes adoptés de cette date, P6\_TA(2008)0055.

ainsi qu'au dialogue noué avec les autorités nationales, régionales et locales,

- F. considérant que le terme "société civile" fait référence aux nombreuses organisations non gouvernementales et à but non lucratif créées par des citoyens, de leur plein gré, qui sont présentes dans la sphère publique et qui expriment les intérêts, les idées et les idéologies de leurs membres ou d'autres personnes, en se fondant sur des considérations éthiques, culturelles, politiques, scientifiques, religieuses ou philanthropiques,
- G. considérant que la question de la représentativité des organisations de la société civile est particulièrement controversée, et que l'activisme dont font preuve certaines organisations pour diffuser leurs idées ne reflète pas forcément leur représentativité,
- H. considérant que les diverses institutions de l'Union européenne adoptent des approches différentes par rapport au dialogue social,
  - 1. se félicite de la contribution que l'Union européenne apporte au développement du dialogue civil, tant au niveau européen qu'aux niveaux national, régional et local dans les États membres;
  - 2. souligne que la société civile en Europe joue un rôle important dans le processus d'intégration européen par lequel elle transmet les positions et les demandes des citoyens de l'Union aux institutions européennes; met l'accent sur l'importance de l'expertise mise à la disposition des institutions par la société civile et souligne le poids et l'importance de la mission d'information et de sensibilisation au dialogue civil, notamment dans le cadre de la promotion et de la diffusion des activités et des objectifs de l'Union, en matière de développement du réseau européen de coopération et de renforcement au sein de la société civile de l'identité et de l'identification européennes;
  - 3. souligne que, si l'Union entend atteindre ses buts et objectifs politiques, le débat public devrait être élargi, le dialogue civil amélioré et la sensibilisation politique renforcée;
  - 4. met l'accent sur son attachement particulier au dialogue civil ainsi que sur l'importance donnée à ce dialogue par le traité de Lisbonne, qui lui a octroyé le statut de principe supérieur reliant tous les domaines d'activité de l'Union européenne;
  - 5. se félicite du renforcement de la démocratie représentative et de la démocratie participative, découlant de l'introduction dans le traité de Lisbonne de l'"initiative citoyenne", permettant à un million de citoyens de différents États membres d'inviter la Commission à présenter une proposition législative;
  - 6. invite les institutions de l'Union ainsi que les autorités nationales, régionales et locales des États membres à tirer parti, le plus pleinement possible, du cadre juridique et des bonnes pratiques afin de développer le dialogue avec les citoyens et les organisations de la société civile; estime, notamment, que ses bureaux d'information dans chaque État membre devraient jouer un rôle actif dans la promotion, l'organisation et la gestion de forums qui se tiendraient au moins une fois par an entre le Parlement et des représentants de la société civile de chaque État membre, et souligne l'importance de la participation régulière des députés européens, originaires tant de l'État membre concerné que des autres États membres, à ces forums;

7. demande aux institutions de l'Union d'impliquer dans le dialogue civil tous les représentants de la société civile intéressés; estime qu'il est essentiel, dans ce contexte, de faire entendre la voix des jeunes citoyens européens, qui façonneront l'"Union européenne de demain" et en seront responsables;
8. invite les institutions de l'Union à garantir que tous les citoyens européens, hommes, femmes, personnes âgées et jeunes, originaires des villes et des campagnes, puissent participer activement et avec les mêmes droits au dialogue civil, sans faire l'objet de discrimination et que, notamment, les membres des minorités linguistiques soient en mesure d'utiliser leur langue maternelle dans le cadre de tels forums; estime que le fonctionnement de l'Union dans ce cadre devrait contribuer à traduire dans les faits l'idée d'égalité entre les hommes et les femmes et avoir valeur d'exemple pour sa diffusion à la fois dans les États membres et hors de l'Union;
9. demande aux institutions de l'Union d'arrêter, dans le cadre d'un accord interinstitutionnel, des lignes directrices contraignantes pour la nomination des représentants de la société civile, ainsi que des méthodes pour l'organisation et le financement des consultations, conformément aux "Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées"<sup>1</sup>; fait valoir que, à cet effet, toutes les institutions de l'Union européenne devraient tenir des registres actualisés de toutes les organisations non gouvernementales pertinentes, qu'elles soient actives dans les États membres et/ou qu'elles ciblent les institutions de l'Union européenne;
10. invite les institutions de l'Union à faire du dialogue civil une tâche transversale pour toutes les directions générales de la Commission, tous les groupes de travail du Conseil et toutes les commissions du Parlement européen, de manière transparente et en maintenant pleinement l'équilibre entre les secteurs public et privé;
11. demande aux institutions de l'Union de coopérer plus étroitement dans le développement du dialogue civil et la promotion d'une attitude européenne active parmi les citoyens de l'Union de manière à assurer une amélioration de la communication, de la transmission des informations et de la coordination de leurs activités dans le cadre de la consultation de la population; relève que, à cet égard, des réunions régulières entre la société civile et les commissaires au sein de forums dans les États membres seraient des plus souhaitables en tant que moyen permettant de combler le fossé décelé entre l'Union européenne et les citoyens de l'Europe;
12. invite le Conseil à faciliter et à simplifier l'accès à ses travaux, préalable essentiel à l'instauration d'un véritable dialogue avec la société civile;
13. souligne l'importance que revêt le développement de la politique européenne de communication en matière d'offre de nouveaux moyens permettant de communiquer avec les citoyens de l'Union (grâce à l'internet, aux technologies électroniques et aux techniques audiovisuelles actuelles);

---

<sup>1</sup> Voir la communication de la Commission du 11 décembre 2002, intitulée: "Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées", COM(2002)0704 final.

14. demande la poursuite des initiatives européennes éprouvées qui visent à accroître la participation de la société civile au processus d'intégration européenne, comme le service d'informations "Europe by Satellite", l'Agora citoyenne, les forums citoyens thématiques (par exemple, l'initiative "l'Europe est à vous"), les débats sur l'internet, etc.;
15. souligne l'importance du rôle que jouent les sondages d'opinion professionnels au plan européen pour identifier et comprendre les besoins et attentes des citoyens européens à l'égard du fonctionnement de l'Union; presse tant les institutions de l'Union européenne que la société civile dans les États membres de tenir compte de ces attentes dans leurs relations et dans leurs débats;
16. invite les autorités nationales, régionales et locales des États membres à soutenir le dialogue civil, en particulier dans les pays, régions et secteurs où il n'est pas pleinement développé ou suffisamment instauré; exhorte, en outre, ces instances à promouvoir activement le développement de l'interactivité régionale de la société civile au sein des États membres et les initiatives transfrontalières; estime que la création de groupements d'États membres devrait également être examinée pour promouvoir les échanges d'idées et d'expériences au sein de l'Union européenne;
17. appelle les représentants de la société européenne à prendre part activement au dialogue civil et à l'élaboration de programmes et de politiques européens, ce qui permettra d'influer sur les processus décisionnels;
18. encourage les citoyens européens à s'impliquer de manière accrue dans les débats et échanges de vues organisés au niveau européen ainsi qu'à participer aux prochaines élections du Parlement européen;
19. compte tenu des moyens financiers nécessaires pour nouer le dialogue avec les citoyens à tous les niveaux, européen, national, régional et local, demande aux parties engagées dans ce dialogue et aux responsables de son organisation de faire en sorte que le financement nécessaire soit assuré;
20. souligne que, à côté du dialogue avec la société civile, il y a également lieu d'instaurer un dialogue ouvert, transparent et régulier entre l'Union et les Églises et les communautés religieuses, comme le traité de Lisbonne le prévoit;
21. recommande que les institutions communautaires mettent à disposition des informations communes, sous la forme, par exemple, d'une banque de données ouverte et conviviale, sur la représentativité et les domaines d'activité des organisations de la société civile en Europe;
22. invite la Commission à présenter une nouvelle proposition relative aux associations européennes afin que les organisations européennes de la société civile puissent se raccrocher à une base juridique commune;
23. charge son Président de transmettre la présente résolution aux parlements nationaux des États membres, au Conseil, à la Commission ainsi qu'au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

"Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes"

**Jean Monnet**

"Rien sur nous sans nous", c'est ce qu'attendent les citoyens des institutions de l'Union européenne. Du fait de ses élargissements successifs, l'Union voit augmenter non seulement le nombre de ses États membres mais également le nombre de personnes, qui sont assujettis à la législation communautaire. Bien que l'Union soit un projet systématiquement exposé aux changements et aux transformations, la communication entre elle et les citoyens ne suit malheureusement pas. Il s'est visiblement créé un fossé de la communication, dont les "non" français et néerlandais à la Constitution pour l'Europe et le "non" irlandais au traité de Lisbonne n'ont été que des expressions parmi d'autres. Ce fossé semble se réduire, grâce aux initiatives et aux projets entrepris par les institutions de l'Union. Ces actions démontrent bien qu'il est possible d'influer délibérément sur le développement d'une démocratie participative, autour des questions européennes, aux niveaux local, régional, national et supranational.

Depuis les années 1990, les institutions européennes s'ouvrent lentement mais sûrement aux citoyens, reconnaissent de plus en plus nettement le rôle de la société civile et lui demandent de plus en plus souvent son opinion. Le dialogue noué entre les institutions européennes et les organisations non gouvernementales, qui s'inscrit dans un large ensemble de politiques européennes, est appelé désormais "dialogue civil".

Toutefois, l'Union a encore beaucoup de retard à rattraper dans le domaine de la communication, et notamment du dialogue civil. Il va de soi que le projet européen ne peut être élaboré sans les citoyens et que, de surcroît, si l'on veut que la démocratie fonctionne, il faut communiquer avec eux. Et inversement, pour éveiller l'intérêt des citoyens pour l'Union, pour obtenir leur soutien en la matière, il faut leur fournir des informations complètes, instaurer un débat animé et ouvert et associer de manière active les citoyens aux questions européennes, conformément au principe selon lequel "Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens". (article 10, du traité sur l'Union européenne).

Le présent rapport a pour objectif principal de souligner le rôle et l'importance cruciaux du dialogue civil dans l'Union européenne, notamment dans le contexte du traité de Lisbonne, et de montrer les nouvelles formes qu'il prend et les possibilités qu'il offre, ainsi que la nécessité d'élaborer des principes clairs et transparents pour régir ce dialogue au niveau européen.

Le traité de Lisbonne a conféré au dialogue civil le statut de principe supérieur, qui lie pratiquement toutes les politiques européennes et tous les domaines d'activité de l'Union (Titre II "Dispositions relatives aux principes démocratiques" du traité sur l'Union européenne, en particulier l'article 11). Or on ne peut parler de dialogue civil sans y associer la société civile. C'est pourquoi la rapporteure a organisé au Parlement en avril 2008 un séminaire consacré aux perspectives de développement du dialogue civil après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Ce séminaire, qui a bénéficié d'une large participation de représentants de la société civile, a remporté un franc succès et ses intéressantes conclusions ont entre autres servi à élaborer le présent rapport.

L'Union européenne ne dispose ni dans sa législation ni dans sa pratique administrative d'une **définition** unique, universellement admise, **du dialogue civil**. En dehors de quelques documents de la Commission européenne relatifs à la consultation et à la politique de communication dans l'Union<sup>1</sup>, il n'y a pas de règles déterminant la structure, le cadre ou les méthodes propres au dialogue civil. La compréhension de ce qu'est le dialogue civil ajoute encore à la disparité qui marque les approches des différentes institutions européennes vis-à-vis de ce concept. De sérieuses réserves sont émises, par exemple, sur la représentativité des organisations non gouvernementales invitées à participer au dialogue, sur le caractère hermétique que revêt le fonctionnement du Conseil pour les citoyens européens ou sur la trop grande liberté (en particulier de la part de la Commission) avec laquelle le dialogue est mené.

La rapporteure estime qu'il est d'une importance cruciale de définir (ou de décrire) le concept même de dialogue civil à l'échelle de l'Union et de formuler des règles régissant la représentativité des participants au dialogue, du côté de la société civile.

Pour faire du **principe de représentativité** de la société civile une réalité, il faudrait associer au dialogue les organisations avec lesquelles les citoyens s'identifient et qui représentent au mieux, c'est-à-dire de la manière la plus complète et la plus compétente, leurs intérêts. Le succès du dialogue civil dépendra précisément de la représentativité, autrement dit de l'implication de tous les principaux partenaires (parties) intéressés par le sujet abordé dans le dialogue (en l'occurrence: les institutions de l'Union; les autorités nationales, régionales et locales des États membres; les partis politiques européens; les organisations non gouvernementales ainsi que d'autres représentants de la société civile).

De par sa nature, le dialogue civil a un caractère bilatéral et réciproque. Il ne suffit donc pas d'informer les citoyens des activités de l'Union; il convient également de prendre le temps de se mettre à leur écoute. Il convient également de leur donner l'assurance que leurs idées et les craintes qu'ils expriment seront traitées sérieusement et prises en considération par les institutions européennes. Le principe de réciprocité requiert que les participants obtiennent un retour d'information, autrement dit qu'ils soient tenus informés de la suite donnée aux propositions avancées au cours du dialogue. L'influence des partenaires sociaux sur les décisions prises dans l'Union ne devrait-elle pas ainsi être renforcée?

En outre, lors du choix des partenaires, il est également important d'assurer un équilibre entre les secteurs privé et public et de garantir un traitement équitable des représentants des organisations sociales et des experts.

**Le principe de transparence.** Pour le choix des parties invitées au dialogue, les institutions européennes devraient faire preuve de la plus grande **transparence** possible. À cette fin, la rapporteure suggère entre autres une publication systématique de la liste des organisations qui ont pris part à la consultation et qui ont présenté leur point de vue et leurs propositions. Dès l'ouverture de la consultation, ou du dialogue, l'Union devrait désigner la personne chargée

---

<sup>1</sup> Voir les documents suivants de la Commission: Livre blanc sur une politique de communication européenne (COM(2006) 35); Le plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat (COM(2005) 494); Plan d'action relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe (SEC(2005) 985); Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2007-2013, le programme "Citoyens pour l'Europe" visant à promouvoir la citoyenneté active (COM(2005) 116); Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées (COM(2002) 704); Livre blanc sur la gouvernance européenne (COM(2001) 428).

des relations avec les représentants des organisations sociales civiles.

Par ailleurs, pour les décisions découlant de politiques européennes, les organisations non gouvernementales (européennes et nationales) devraient indiquer de manière claire et transparente quelles catégories de personnes et quels intérêts elles représentent, ce qui permettrait de distinguer les lobbys des véritables représentants de la société civile.

### **Les principes du dialogue civil**

Il convient de rappeler la communication de la Commission sur "une culture renforcée de consultation et de dialogue" (2002), qui définit les principes essentiels de la consultation sociale menée par la Commission. Elle souligne que tous les groupes cibles intéressés devraient être inclus dans la consultation. Il convient de leur transmettre les informations qui leur sont indispensables pour pouvoir exprimer un avis sur les documents ou les projets au sujet desquels ils sont consultés. Les groupes consultés devraient également toujours recevoir la confirmation que leur avis est parvenu au demandeur. Si ces principes sont essentiellement axés sur la qualité du processus de consultation et de dialogue, ils ne précisent toutefois pas leur cadre et leurs procédures. C'est pourquoi la rapporteure souhaite que la Commission revoie ces principes et les adapte aux besoins actuels, de manière à ce qu'ils puissent devenir communs à toutes les institutions.

Il ne fait aucun doute que ce sont les autorités nationales, régionales et locales qui jouent le rôle le plus important dans le soutien et le développement du dialogue civil, et notamment dans l'implication des citoyens à ce dialogue. Les citoyens devraient être consultés à ces trois niveaux et leurs avis, en particulier lorsqu'ils concernent des questions européennes, transmis aux institutions européennes. La rapporteure propose dès lors que les autorités nationales, régionales et locales soient tenues de promouvoir la méthode du dialogue civil et d'y avoir recours le plus souvent possible. En devenant parties au dialogue, les citoyens européens se familiariseront avec les activités pratiques de la démocratie participative et pourront véritablement exercer leurs droits.

Dans le contexte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il convient de souligner plus particulièrement **l'initiative citoyenne appelée "un million de signatures"**, qui débouche sur une proposition législative présentée à la Commission. Grâce à cette initiative, tous les acteurs de la vie démocratique de l'Union (citoyens et organisations non gouvernementales) vont pouvoir exprimer clairement ce qu'ils attendent de l'Union et le notifier de manière officielle.

Dans l'esprit de **l'amélioration de l'efficacité du dialogue civil**, la rapporteure souhaite également attirer l'attention sur les points suivants:

- 1. Ouverture du Conseil de l'Union européenne:** le renforcement et la simplification de l'accès aux documents du Conseil sont considérés comme essentiels pour engager un dialogue efficace avec la société civile. De plus, les informations concernant les travaux de groupes de travail particuliers devraient être plus accessibles au Parlement européen et à la société civile.
- 2. Amélioration et resserrement de la coopération entre les institutions européennes dans le cadre de la consultation avec la société civile:** plus particulièrement, une

plateforme commune devrait être mise en place pour la coopération entre le Parlement et la Commission, avec la participation du Comité économique et social européen et du Comité des régions.

- 3. Lancement de nouveaux canaux, méthodes et possibilités de communication avec les citoyens et développement de la coopération avec les médias:** il convient de mettre au point et d'exploiter activement de nouvelles technologies pour la création de canaux informatifs, notamment la technologie numérique et l'internet. S'agissant des médias, la rapporteure souhaite noter les progrès considérables accomplis dans ce domaine, qui se traduisent notamment par le lancement de la chaîne "Europe by Satellite".

Afin de prévoir et de comprendre les réactions de l'opinion publique (qui, par nature, sont particulièrement complexes, étant donné qu'elle reflète des perspectives nationales et des choix politiques), il convient de développer également des mécanismes (par exemple des think tanks européens) permettant d'analyser les attentes européennes et les tendances dont témoignent les Européens.

- 4. Financement:** l'établissement d'un véritable dialogue avec les citoyens requiert des moyens appropriés. Dans ce contexte, la rapporteure attire l'attention sur le règlement communautaire adopté sur les partis et fondations politiques, qui résulte de la première phase du plan D et doit contribuer de manière importante à associer les citoyens à un dialogue permanent, véritable et bien documenté.

Pendant la campagne pour les élections européennes de 2009 en particulier, il conviendra de mettre en avant les questions européennes. Les citoyens européens doivent être convaincus que leur participation aux élections leur assurera (par le biais de leurs représentants élus) une influence significative sur les décisions prises au niveau européen, et notamment sur les décisions déterminantes pour leur vie quotidienne. Ils doivent également acquérir la conviction, voire la certitude, que, pour les questions les concernant, les institutions européennes ne prendront aucune décision sans les consulter, autrement dit sans recourir au dialogue civil. C'est pourquoi il ne fait aucun doute que les crédits européens affectés aux élections de 2009 constitueront une excellente contribution au développement de la démocratie participative.

En fonction du contexte national (notamment les traditions, les expériences et les capacités organisationnelles nationales), tous les soutiens financiers, même limités, aux organisations non gouvernementales actives au niveau national peuvent renforcer significativement les mécanismes du dialogue civil.

Enfin, la rapporteure souhaite encourager l'octroi d'un large soutien aux initiatives lancées dans le cadre du dialogue civil qui ont porté leurs fruits et qui se sont bien intégrées dans le paysage européen (par exemple Agora, qui est un espace d'échange réunissant les citoyens et le Parlement) et également promouvoir la mise en œuvre de nouveaux projets et activités communs interinstitutionnels dans le cadre de la politique européenne de communication.

## RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

<b>Date de l'adoption</b>	2.12.2008
<b>Résultat du vote final</b>	+: 10 -: 1 0: 0
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Jim Allister, Richard Corbett, Andrew Duff, Maria da Assunção Esteves, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Íñigo Méndez de Vigo, Johannes Voggenhuber, Andrzej Wielowieyski
<b>Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final</b>	Georgios Papastamkos, Jacek Protasiewicz, György Schöpflin