

# L'Initiative Citoyenne Européenne : solution du déficit démocratique européen ?

Lucie Venetz (BLaw student, Université de Fribourg)

LUCIE VENETZ s'occupe des controverses autour du mécanisme de l'initiative citoyenne européenne, présentée comme la solution au déficit démocratique de l'Union européenne. Après une brève présentation de cet instrument, elle aborde les problèmes auxquels il est confronté, liés à sa complexité et à la répartition des compétences. Elle regrette que l'initiative européenne soit restée lettre morte et propose des modifications.

## Introduction

L'Initiative Citoyenne Européenne (ci-après : ICE) s'inscrit pleinement dans une transition institutionnelle européenne sans précédent. Le Traité « modificatif », signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne, a marqué à la fois la fin d'années de négociations sur la réforme institutionnelle européenne et le début d'une nouvelle ère. En effet, il définit pour la première fois les fondements de la démocratie européenne en la renforçant de manière considérable, notamment à l'aide de l'Initiative Citoyenne Européenne.

Malgré ses volontés honorables, l'Union européenne reste fréquemment perçue comme un organisme excessivement technocratique éloigné de sa population. Afin de renverser cette méfiance freinant tout processus démocratique concret, l'ICE a pour but de rapprocher les citoyens européens en leur permettant de participer directement au débat politique au sein de l'UE.

Il conviendra, dans un premier temps, de présenter l'ICE en se penchant non seulement sur sa genèse, mais également en définissant sa notion et ses objectifs (*infra* I). Dans un second temps, l'étude portera plus particulièrement sur ses limites à travers les problèmes d'accessibilité et de compétences (*infra* II).

## I. Présentation

### A. Genèse

Avant d'étudier de manière approfondie le fonctionnement de l'Initiative Citoyenne Européenne, il est primordial de revenir sur l'une des valeurs fondamentales de l'UE : la démocratie. La question de la démocratie constitue un débat central au sein de l'Union, et cela depuis les prémices de cet organisme<sup>1</sup>. En effet, déjà au moment de la conclusion du Traité de Rome en 1957, la thématique démocratique a été abordée<sup>2</sup>.

Le principe de citoyenneté européenne, également crucial dans la compréhension de l'ICE, apparaîtra d'ailleurs quelques années plus tard avec le Traité de Maastricht, signé par douze États membres (ci-après : EM) le 7 février 1992<sup>3</sup>. L'art. 17 de ce dernier (actuel art. 9 TUE) précisa que toute personne possédant la nationalité d'un EM était citoyen européen. De ce nouveau statut de citoyen européen découleront différents droits spécifiques qui seront confirmés par la Charte des droits fondamentaux proclamée en fin d'année 2000, puis sept ans plus tard, par le Traité de Lisbonne<sup>4</sup>.

La concrétisation finale des principes de citoyenneté et de démocratie au sein de l'UE survient à l'entrée en vigueur en 2009 du Traité de Lisbonne<sup>5</sup>. Ce dernier a réformé les traités constitutifs en prévoyant, entre autres, la possibilité pour chaque citoyen de participer de manière active à la juridiction européenne par le biais de l'ICE.

<sup>1</sup> J. W. PICHLER, *The European Initiative – Soon Law in Action? An introduction*, Vienne 2010, p. 29.

<sup>2</sup> C. BLUMANN/L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7<sup>e</sup> éd., Paris 2019, p. 10.

<sup>3</sup> C.-E. LAGASSE, *Les institutions européennes : après le Traité de Lisbonne*, Namur 2010, p. 67.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 68.

<sup>5</sup> B. KAUFMANN/J. W. PICHLER, *The European Citizens' Initiative – A New Era of Transnational, Participative Democracy*, Vienne 2010, p. 25.

Ce premier instrument reconnaissant à des personnes physiques le droit de suggérer à une institution supranationale la création de dispositions contraignantes ou d'autres actes juridiques se retrouve aux art. 11 par. 4 TUE<sup>6</sup> et art. 24 par. 1 TFUE, déléguant l'adoption de règlements par le Parlement européen et le Conseil au sujet de l'ICE. Le premier Règlement (UE) n° 211/2011 (ci-après : le Règlement) sur les initiatives citoyennes est finalement adopté le 16 février 2011.

Une telle conception de la démocratie participative au sein de l'Union Européenne a souvent été imaginée mais jamais concrétisée<sup>7</sup>. En effet, en donnant la possibilité aux citoyens européens d'influer sur certaines résolutions importantes de l'UE, l'ICE leur permet de prendre part au processus d'élaboration du droit européen, au moins de manière indirecte<sup>8</sup>. De cette innovation découle un nouveau public politique idéalement capable de combler le fossé entre l'Union et ses citoyens<sup>9</sup>.

## B. Notion et objectifs

Selon l'art. 11 par. 4 TUE, « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. ». Cette nouvelle possibilité agrandit la liste des droits des citoyens en leur permettant de prendre part au processus d'élaboration du droit européen. Désormais, selon l'art. 24 TFUE, le droit d'initiative s'ajoute au droit de pétition des citoyens européens<sup>10</sup>.

Tout citoyen européen a donc, d'une part, le droit d'introduire une pétition devant le Parlement européen et désormais d'autre part, la possibilité d'inviter la Commission à soumettre aux instances compétentes une proposition d'acte juridique<sup>11</sup>. La principale différence entre ces deux notions réside dans l'effet que ces dernières procurent<sup>12</sup>. La pétition provoque une sorte d'alerte aux autorités supérieures sous formes de différentes requêtes<sup>13</sup>. Les initiatives, elles, représentent une voie législative concurrentielle au droit d'initiative parlementaire ou gouvernementale<sup>14</sup>.

Afin de délimiter la notion d'ICE, il paraît opportun de définir ses objectifs. Dans le premier considérant du Règlement, ayant pour but la mise en œuvre du mécanisme de l'ICE, deux visées distinctes mais complémentaires sont perceptibles. Cette dualité repose sur la manière d'interpréter les règles concernant l'application de l'initiative citoyenne.

L'ICE a, d'une part, pour but de « renforcer » la citoyenneté de l'UE. En effet, ce premier objectif se traduit par la volonté de créer un espace public transnational afin de valoriser les discussions politiques entre les institutions européennes et la sphère privée<sup>15</sup>. Par l'exercice du droit d'initiative, le citoyen européen peut dès lors s'identifier et incarner, avec les autres signataires, la communauté européenne.

D'autre part, cet outil a pour but d'améliorer le fonctionnement démocratique de l'UE<sup>16</sup>. Cette seconde vision, moins utopique que la première, décrit l'ICE comme une façon de pérenniser le système plutôt que d'espérer l'émergence d'une conscience politique européenne<sup>17</sup>.

<sup>6</sup> A. IANNIELLO-SALICETI, Initiative citoyenne européenne et parlement européen : un premier bilan, in : J. Auvret-Finck (édit.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Bruxelles 2013, p. 163 ; PICHLER, (n. 1), p. 29.

<sup>7</sup> H. DUMONT/M. FATIN-ROUGE STEFANINI, L'initiative citoyenne européenne à la lumière du droit constitutionnel comparé, in : E. Dubout/F. Martucci/F. Picod (édit.), *L'initiative citoyenne européenne*, Bruxelles 2019, p. 43.

<sup>8</sup> PICHLER, (n. 1), p. 29.

<sup>9</sup> C. LINTSCHINGER, *Die Europäische Bürgerinitiative*, Vienne 2012, p. 7.

<sup>10</sup> IANNIELLO-SALICETI (n. 6), p. 179 ; LAGASSE (n. 3), p. 68.

<sup>11</sup> LAGASSE (n. 3), p. 68.

<sup>12</sup> DUMONT/FATIN-ROUGE STEFANINI (n. 7), p. 49 ; IANNIELLO-SALICETI (n. 6), p. 179.

<sup>13</sup> IANNIELLO-SALICETI (n. 6), p. 179.

<sup>14</sup> DUMONT/FATIN-ROUGE STEFANINI (n. 7), p. 46 ; LINTSCHINGER (n. 9), p. 9.

<sup>15</sup> IANNIELLO-SALICETI, (n. 6), p. 164.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 58.

<sup>17</sup> E. DUBOUT/F. MARTUCCI, Introduction – L'initiative citoyenne européenne et le sens de la participation dans l'Union européenne, in : E. Dubout/F. Martucci/F. Picod (édit.), *L'initiative citoyenne européenne*, Bruxelles 2019, p. 17.

## II. Failles

### A. Problèmes d'accessibilité

Le nouvel instrument démocratique européen destiné à de réjouissantes perspectives s'avère, en réalité, confronté à un nombre considérable d'obstacles<sup>18</sup>. Parmi ceux-ci se trouve une limite *rationae personae* provenant de la nécessité de rassembler un million de signatures, dans un bref délai, en provenance d'au moins un quart des EM tout en respectant un nombre minimal de signatures par État membre<sup>19</sup>. En d'autres termes, les premières failles rencontrées par l'ICE sont d'ordre procédural.

Le vrai défi pour le comité d'organiseurs se trouve dans la phase de la collecte de signatures<sup>20</sup>. En effet, selon les conditions requises par le Règlement (cf. not. art. 3 et 8), il faut recueillir un million de signatures en seulement une année, ce qui représente plus de 85'000 signatures à récolter par mois<sup>21</sup>. De plus, cette phase n'implique pas la récolte de « simples signatures », mais bien de déclarations de soutien certifiées (art. 9 ss du Règlement)<sup>22</sup>. De cette première étape découlent plusieurs autres contraintes comme le respect de la législation au sujet de la protection des données de chaque EM ainsi que la réticence des citoyens européens à fournir des données privées nécessaires au soutien d'une ICE.

La liste des entraves sur le chemin procédural menant à l'aboutissement d'une initiative est encore longue. L'efficacité de la mise en œuvre de l'ICE constitue une question centrale soulevée par les citoyens européens. En effet, le risque lié à ces nombreuses exigences est de bureaucratiser excessivement cet instrument intéressant et de finalement décourager les citoyens voulant y participer<sup>23</sup>. Afin de rendre l'ICE plus accessible, il est donc primordial d'assouplir sa procédure<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> *Idem*, p. 19.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> LINTSCHINGER (n. 9), p. 11.

<sup>21</sup> IANNIELLO-SALICETI (n. 6), p. 178.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> N. LEVRAT, La construction européenne est-elle démocratique ?, Paris 2012, p. 141.

<sup>24</sup> DUMONT/FATIN-ROUGE STEFANINI (n. 7), p. 82.

### B. Problèmes de compétences

Les limites liées à l'accessibilité de l'ICE ne sont pas les seules à freiner la prolifération de cet outil démocratique<sup>25</sup>. L'ICE souffre également de limites *ratione materiae*<sup>26</sup>. Celles-ci proviennent de l'obligation pour une proposition d'initiative d'intégrer le « cadre des attributions » de la Commission européenne (art. 11 par. 4 TUE)<sup>27</sup>. Une des grandes problématiques de l'ICE réside par conséquent dans la définition exacte du cadre d'attributions de cette dernière. Cette contrainte confronte de manière inéluctable les citoyens européens à la subtilité de la répartition des compétences entre l'Union et ses membres<sup>28</sup>.

Le rôle primaire de la Commission est de promouvoir l'intérêt général de l'UE en proposant des textes législatifs puis en veillant à leur application. En effet, un acte législatif de l'UE ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, selon l'art. 17 par. 2 TUE. Afin de préserver ce quasi-monopole d'initiative de la Commission (art. 17 TUE et art. 294 TFUE), l'ICE ne garantit à aucun moment le déclenchement de la procédure législative mais seulement la possibilité de soumettre à la Commission une proposition, conférant à cette dernière une sorte de droit de veto sur l'avenir de l'initiative<sup>29</sup>.

Il est important de relever que le contrôle de ces conditions est justement fait par la Commission (cf. not. art. 15 du Règlement), ce qui représente le cœur de la problématique liée au problème de compétences<sup>30</sup>. Le fait que la Commission soit à la fois destinataire de l'ICE et l'autorité chargée de l'examen de recevabilité de la proposition d'ICE concrétise un risque certain de confusion des rôles<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> LINTSCHINGER (n. 9), p. 9.

<sup>26</sup> DUBOUT/MARTUCCI (n. 17), p. 19.

<sup>27</sup> LINTSCHINGER, (n. 9), p. 205.

<sup>28</sup> V. MICHEL, Initiative citoyenne et limites des compétences de l'Union européenne, in : E. Dubout/F. Martucci/F. Picod (édit.), L'initiative citoyenne européenne, Bruxelles 2019, p. 205.

<sup>29</sup> DUBOUT/MARTUCCI (n. 17), p. 20.

<sup>30</sup> D. RITLÉNG, L'initiative citoyenne européenne entre démocratie représentative et démocratie participative, in : E. Dubout/F. Martucci/F. Picod (édit.), L'initiative citoyenne européenne, Bruxelles 2019, p. 95.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

Ainsi, cette double casquette représente un véritable obstacle à la bonne utilisation de l'ICE. En effet, la Commission, qui ne devrait qu'exercer un contrôle restreint lui permettant d'écarter les propositions de nature à déroger aux principes fondamentaux des traités, met finalement en œuvre un contrôle complet provoquant un large taux d'échec au moment de l'enregistrement de la proposition<sup>32</sup>. Ce double pouvoir de la Commission dissuade ainsi nettement le recours à l'ICE en tant qu'outil de démocratie participative.

Afin d'espérer une amélioration de cet instrument démocratique, il paraît élémentaire de distinguer l'organe d'enregistrement de l'organe décidant de l'avenir de l'ICE<sup>33</sup>. La Commission ne devrait pas avoir le rôle de conseillère des citoyens sur la forme et le contenu de leur projet tout en ayant le pouvoir de décider de la suite de ce dernier<sup>34</sup>.

## Conclusion

L'Initiative Citoyenne Européenne est à l'image du paradoxe démocratique dont souffre l'UE. Les débuts de l'ICE ont provoqué maintes réactions au sein de l'Union. La controverse autour de celle-ci aboutit à des avis plutôt péjoratifs. La dénomination même d'« initiative citoyenne » est parfois remise en question pour certains : il ne s'agirait pas réellement d'un pouvoir d'initiative mais presque davantage d'un pouvoir de pétition additionnel s'adressant à la Commission européenne. La critique ne s'arrête pas là ; pour d'autres, elle serait même une sorte de « caricature » de la démocratie.

Même en reconnaissant son caractère éminemment démocratique, force est de constater que tant les doutes légitimes quant à sa nature controversée, que les problèmes liés à l'accessibilité de la procédure et aux compétences de la Commission, renforcent les réticences face à l'ICE. En se limitant à la présentation d'un projet de loi devant un organe qui décidera pleinement de l'avenir de ce dernier, l'ICE se rapproche plus d'un instrument de démocratie « mi-directe », en ce sens qu'il permet tout de même l'établissement d'une coopération plus étroite entre les citoyens

européens et leurs élus.

Dix années après l'entrée en vigueur de l'ICE, le constat reste donc mitigé. En effet, seulement 6 initiatives ont abouti sur les 88 enregistrées. À ce jour, aucune des six initiatives avalisées par la Commission n'a été transposée dans un acte législatif<sup>35</sup>. L'élévation de la démocratie à l'échelle transnationale semble par conséquent plus complexe que prévu<sup>36</sup>.

Les limites dont souffre l'ICE brisent d'une certaine façon les espoirs façonnés sur cette innovation. Il paraît pour le peu utopique de continuer à croire que cette dernière demeurerait la solution ultime au déficit démocratique européen. Néanmoins, il ne faut pas non plus ignorer la progression de la légitimation démocratique citoyenne engendrée par l'initiative citoyenne. Grâce à celle-ci, la Commission prend progressivement connaissance des préoccupations législatives des citoyens et possède les clefs pour continuer à développer la démocratie européenne. En définitive, l'instauration d'une démocratie « vivante », bien qu'entrevue, semble toujours faire défaut à l'Europe.

<sup>35</sup> <[https://europa.eu/citizens-initiative/\\_fr](https://europa.eu/citizens-initiative/_fr)> (consulté le 11.4.2022).

<sup>36</sup> DUBOUT/MARTUCCI (n. 17), p. 14.

<sup>32</sup> RITLENG (n. 30), p. 98.

<sup>33</sup> DUMONT/FATIN-ROUGE STEFANINI (n. 7), p. 81.

<sup>34</sup> *Ibidem*.