

L'initiative citoyenne européenne: avancée démocratique ou poudre aux yeux ?¹

Depuis le traité de Lisbonne, une nouvelle opportunité s'offre aux citoyens européens : ils pourront désormais adresser des propositions de loi aux instances européennes, sous la forme d'une pétition, enjoignant ces dernières à prendre en compte leurs avis. Cette initiative suffira-t-elle à redorer le blason d'une Union en mal de légitimité démocratique?

Entrée officiellement en vigueur le 1^{er} avril 2012, l'initiative citoyenne européenne (ICE) vise à répondre à la désaffiliation constante des citoyens européens à l'égard du processus d'intégration continental, tout en renforçant son caractère démocratique. Sous réserve que leur proposition aie été avalisée par la Commission européenne et d'avoir récolté un million de signatures en provenance de sept pays de l'Union européenne (UE) dans un délai de douze mois, les promoteurs d'une initiative citoyenne pourront inviter la Commission à se saisir d'une problématique, le but final consistant à transformer le projet en proposition législative qui sera *in fine* débattue au parlement européen².

En ce qu'elle permet à des citoyens européens rassemblés en comités transnationaux d'avoir une prise directe dans la mise à l'agenda des propositions législatives des instances européennes, l'initiative citoyenne a suscité un certain engouement : depuis 2004, une trentaine d'initiatives ont déjà été lancées à titre d'expérimentation. Pour la première fois, les citoyens pourront infléchir directement le chemin pris par les gouvernants européens. Certains saluent l'avènement de la « *démocratie participative* » au sein de l'UE³ ; le rapporteur du texte au parlement européen, Alain Lamassoure (PPE), prédit quant à lui que « *l'initiative citoyenne contribuera à réduire le fossé entre citoyens et institutions européennes, [et permettra] de mieux coller aux attentes des citoyens et de répondre à leurs préoccupations quotidiennes* »⁴.

Cette initiative marque-t-elle une étape significative dans la réconciliation de l'Union aux peuples qui la composent ? Aidera-t-elle à la formation d'un espace public européen ? Son lancement témoigne-t-il d'une réelle volonté de démocratisation de la mécanique européenne, avec un citoyen élevé pour la première fois au rang de législateur ? Tant la nature de l'ICE que la place réservée historiquement par l'UE à la question démocratique incitent à une réponse nuancée.

La timide démocratisation d'une technocratie

A l'origine, la préoccupation démocratique est absente de la construction européenne. Dans la droite ligne de la « *méthode Monnet* »⁵, la Haute autorité de la CECA, ancêtre de la Commission européenne, fut essentiellement conçue comme une organisation chargée de mener à bien une mission précise (« *créer le marché commun et le défendre contre les entreprises tendant à en tourner les dispositions* »⁶), sans réel souci de se fonder sur la légitimité populaire. Ainsi, ce n'est que lors des dernières phases de négociation du traité de Paris instituant la CECA en 1951 que sont adjoints un Conseil des

¹ Par **Grégory Mauzé**, collaborateur de l'Association Culturelle Joseph Jacquemotte – mai 2012

² « Initiative citoyenne européenne » registre officiel de la Commission européenne, consulté le 1/5/2012, <http://ec.europa.eu>

³ Quatremer, Jean, « *L'initiative citoyenne met l'Union à l'heure de la démocratie participative* », <http://bruxelles.blogs.liberation.fr>, 3/4/2012

⁴ « *Alain Lamassoure: « L'initiative citoyenne va réduire le fossé entre citoyens et institutions européennes »* », <http://www.touteurope.eu>, 7/6/2011

⁵ Qui visait à créer des « *solidarité de fait* » entre les nations européennes par un transfert de pouvoirs à des instances supranationales.

⁶ Rueff, Jacques, « *Une mutation dans les structures politiques : le marché institutionnel des communautés européennes* » Le monde économique et financier, 9 et 10 février 1958. p. 5. ENA.lu

ministres et une assemblée, aux pouvoirs de contrôle limités⁷. De même, lors de la création de la CEE en 1957, l'assemblée parlementaire (renommée Parlement européen en 1962) ne dispose que de pouvoirs consultatifs, tout élément de démocratie sociale étant par ailleurs écarté⁸.

C'est donc une organisation essentiellement technocratique qui s'impose durant les premières années d'existence du projet européen. Elle ne cherche pas tant à se présenter comme l'émanation de la volonté populaire, mais plutôt à se légitimer par ses résultats⁹. Or, si l'Union peut se targuer – à tort ou à raison – d'avoir été efficace, cette légitimation par les résultats élude en grande partie la question démocratique. Comme l'explique François Foret, elle « *ne dit rien sur les luttes sociales et politiques qui président à la définition des objectifs à atteindre* »¹⁰. La légitimation par les résultats constitue donc un moyen commode pour éluder la question du contenu des politiques : puisqu'elles sont présentées comme de simples impératifs techniques, il n'est pas nécessaire de les faire reposer sur le choix démocratique des citoyens.

Conscient que la logique de légitimation par les résultats ne pouvait suffire à justifier une union de plus en plus politique, les promoteurs de l'intégration européenne tenteront de pallier à ce déséquilibre, en introduisant des éléments de légitimité démocratique. Ainsi, le Parlement européen va-t-il gagner en légitimité (première élection directe des députés européens en 1979), tout en voyant ses pouvoirs augmenter. Alors qu'il ne disposait à l'origine que d'un simple pouvoir consultatif, il va, notamment avec le traité d'Amsterdam en 1997, et celui de Lisbonne en 2007, gagner de plus en plus de pouvoirs législatifs et de contrôle. Ces avancées sont cependant loin d'apporter les prérogatives et le rôle de contre-pouvoir qu'on attendrait d'un parlement en démocratie représentative, une qualification pourtant retenue par le traité de Lisbonne pour caractériser le modèle européen¹¹.

Ainsi, la démocratisation tardive des institutions européennes ne changera pas grand chose quant aux modes de légitimation de l'Union. En dépit de ses avancées démocratiques parfois significatives, elle reste une organisation qui se légitime – tant bien que mal – essentiellement par ses réalisations. L'évocation de l'« *Europe des résultats* » par le président de la Commission Barroso après l'échec des référendums constitutionnels français et hollandais de 2005 s'inscrit dans cette volonté de résorber le déficit démocratique par un accroissement des performances de l'Union¹². Dans ce contexte, la démocratisation des instances européennes ne peut être vue que comme un « plus », qui ne devrait pas entrer en contradiction avec les missions fondamentales de l'UE. Le traité de Lisbonne n'a pas changé cet état de fait, puisque les parlementaires ne peuvent toujours pas proposer de lois, le monopole de l'initiative législative étant toujours détenu par la Commission européenne, organe non-élu. A cet égard, l'omniprésence de la question de la *gouvernance* dans la communication de la Commission européenne témoigne bien de la primauté accordée à la mise en œuvre d'une décision sur le choix politique qui la

⁷ Denord, François, Schwartz, Antoine, « *L'Europe sociale n'aura pas lieu* », p.60, ed. Raisons d'agir, Paris, 2009,

⁸ Cusso, Roser, Dufresne, Anne, Gobin, Corinne, Matagne, Geoffroy et Siroux, Jean-Louis, « *Le Conflit social éludé* », p.141, Collection Science politique, Louvain-la-Neuve, Belgique, 2008

⁹ Fritz Scharpf, directeur de l'Institut Max Planck, distingue deux types de légitimité en régime démocratique : celle fondée sur les résultats obtenus (outputs-oriented), où le système est considéré comme légitime dans la mesure où il favorise le bien-être collectif, et celle fondée sur l'assentiment populaire (inputs-oriented), pour laquelle seront considérés comme légitime les politiques découlant des préférences exprimées par les citoyens. A travers ce prisme, la légitimité du projet européen devrait être analysé comme davantage fondée sur les résultats obtenus, et très peu sur l'assentiment populaire, à l'inverse de la légitimation dans les démocraties nationales, dans lesquels les gouvernements et les législateurs sont directement élus, et qui serait davantage fondée sur l'assentiment populaire. V. Scharpf, Fritz, « *Gouverner l'Europe* », p.16, Presse de Sciences Po, Paris, 2000

¹⁰ Forêt, François, « *Légitimer l'Europe, Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance* », p. 21, Presses de Sciences Po, Paris, 2008

¹¹ Traité de Lisbonne, <http://eur-lex.europa.eu>

¹² Communiqué de presse de la Commission européenne, « *Pour une Europe des résultats : la Commission préconise un projet citoyen* », <http://europa.eu>, 10/5/2005

détermine¹³. La légitimité démocratique n'est pas perçue comme devant fonder l'action publique, mais uniquement comme une variable parmi d'autres à prendre en compte.

Un processus cadencé à chaque étape

On l'aura compris : la volonté de réduire le déficit démocratique européen n'a émergé qu'à posteriori, et témoigne davantage d'un souci de légitimation que d'une volonté de permettre un réel contrôle démocratique de la direction prise par les politiques européennes. L'initiative citoyenne ne modifie pas radicalement la distribution des pouvoirs au sein du processus décisionnel européen, et semble de fait s'insérer dans ce souci de légitimation. Il serait donc hasardeux de s'imaginer qu'elle constitue un réel basculement du pouvoir en faveur du citoyen. Comme ils le firent avec prudence lorsqu'ils octroyèrent de plus en plus de pouvoir au Parlement européen, le Conseil et de la Commission européenne se sont assurés de limiter le pouvoir de nuisance de l'initiative citoyenne.

En premier lieu, les critères formels demandés pour qu'une initiative soit retenue sont assez exigeants : le comité de citoyen devra provenir de plusieurs pays, disposera de douze mois pour récolter le million de signatures, lequel devra provenir de sept Etats membres différents, avec un seuil minimal pour chaque pays¹⁴. Ils nécessitent par ailleurs une bonne connaissance des mécanismes institutionnels, puisque les promoteurs d'une initiative devront faire référence aux « *dispositions des traités que les organisateurs jugent pertinentes pour l'action proposée* »¹⁵.

Ces critères compliquent fortement la tâche des groupes qui ne disposeraient pas d'une solide équipe et de moyens financiers de conséquence pour récolter les signatures. Les puissants lobbys qui gravitent autour des milieux décisionnels européens seront donc plus à même d'en tirer profit que les groupes de citoyens « lambdas » : de la même façon qu'ils se servent déjà habilement des mécanismes européens existants, ils pourront aisément mobiliser ce pouvoir d'initiative citoyenne pour faire valoir des intérêts privés. Notons cependant que plusieurs solutions ont été mises en place pour rendre l'initiative plus accessible : un site internet permettant de regrouper les signatures pour un projet d'initiative sera par exemple mis gratuitement à disposition du public par la Commission.

L'extrême longueur du processus décisionnel pourra également poser problème. Hormis le délai de douze mois pour récolter les signatures, la commission s'accorde deux mois pour examiner la proposition, trois mois pour donner sa réponse définitive, et donne trois mois aux Etats membres pour certifier l'authenticité des signatures, soit vingt mois avant d'espérer transformer l'initiative en proposition de loi.¹⁶ Passé ce délai, la procédure législative classique sera enclenchée et pourra prendre une année supplémentaire. De quoi rendre l'ICE tout à fait impropre à traiter des problématiques relevant du court, voire du moyen terme.

Sur le fond, les exigences pour qu'une initiative soit reçue sont assez vagues pour être interprétées sélectivement par la Commission européenne, chargée d'examiner les initiatives citoyennes. Elles doivent ainsi relever de la compétence de la Commission, s'abstenir d'être manifestement « *abusive, fantaisiste ou vexatoire* », et s'inscrire dans les valeurs de l'Union¹⁷. Olivier Costa, chercheur à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, pointe du doigt les ambivalences de cette large marge de manœuvre

¹³ Selon Corinne Gobin, *Cette logique de gouvernance est antinomique avec celle de la démocratie basée sur la reconnaissance du conflit, de l'existence de la pluralité de projets de société en confrontation et donc sur la recherche explicite de compromis politiques* » in Cusso, Roser, op.cit., p. 141

¹⁴ Comte, Jean, « *Initiatives citoyennes: pourrez-vous agir sur l'Europe?* », La Dépêche du Midi, 3/4/2012

¹⁵ Séché, Jean-Claude, « *Initiative citoyenne - Quelques aspects de la procédure* », www.forum-civil-society.org, 24/3/2011

¹⁶ Comte, Jean, loc.cit.

¹⁷ « *Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne* », Journal officiel de l'Union européenne, <http://eur-lex.europa.eu>, 11/3/2011

laissée à la Commission européenne : « Ces exigences ont leurs bons côtés, dans la mesure où on ne pourra pas proposer d'initiatives visant à interdire les mosquées, à rétablir la peine de mort ou à dissoudre l'Union ; en revanche, on ne pourra pas non plus avoir de textes considérés comme plus légitimes, par exemple sur le mariage homosexuel, le salaire minimum européen, etc. qui bien qu'ils constituent des sujets propre à la discussion politique, seraient considérés comme ne relevant pas des compétences de l'Union. »¹⁸

Une des clés du succès de cette initiative reposera sur la bonne volonté de la Commission européenne, omniprésente à chaque étape. Etant donné la jeunesse de l'initiative, il est encore trop tôt pour porter un jugement sur la volonté de cette dernière de promouvoir réellement l'ICE. Mais force est de constater qu'elle s'est donné les moyens de faire obstruction à tout projet qu'elle ne jugerait pas bon de voir se développer. En premier lieu, il s'agit bien d'une « invitation à présenter une proposition législative », en aucun cas d'une contrainte qui pourrait peser sur la Commission. Elle se réserve par ailleurs toute discrétion pour transformer l'initiative en projet de loi ou au contraire la classer sans suite. Le sort réservé à la proposition faite en 2010 par Greenpeace et Avaaz réclamant un moratoire sur les OGM est à ce titre éloquent : non content d'avoir invalidé le million de signatures déjà recueillies sous prétexte que l'initiative n'était pas encore entrée en vigueur, le président Barroso affirmant d'emblée qu'il était hors de question d'établir un tel moratoire¹⁹.

Ce rejet sans ambiguïté d'une proposition avant même qu'elle n'ait été débattue, de même que le refus de conserver les signatures en l'attente du dispositif légal permettant l'initiative ne laissent guère présager un engagement démocratique exemplaire de la part de la Commission. Un bras de fer (qui s'était déjà fait ressentir durant la ratification de la proposition législative sur le sujet) s'annonce d'ores et déjà serré avec le Parlement européen, dont l'enthousiasme au sujet de l'initiative citoyenne contraste avec la grande prudence de la Commission²⁰.

« Appliquer les traités »

Toutes ces contraintes risquent donc de susciter bien des déceptions chez les citoyens européens qui avaient l'espoir d'influer sur le cours de la machine européenne. Dans la plus pure logique de « gouvernance », il ne s'agit pas tant de discuter du fond d'une politique que des moyens pour y parvenir. La définition de l'initiative citoyenne donnée par le Parlement européen et le Conseil sur le sujet est sans ambiguïté : la proposition devra ainsi se faire sur « des questions pour lesquelles des citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire **aux fins de l'application des traités** ». Comme l'analyse Olivier Costa, « l'idée est bien d'aider la commission à remplir les objectifs des traités, et non de réaliser des politiques alternatives à celles qui existent déjà »²¹. Une Commission européenne qui rejeterait une proposition d'initiative citoyenne sous prétexte qu'elle porterait atteinte à l'article 63 du traité de Lisbonne, qui stipule que « toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites » serait donc parfaitement en droit de le faire²².

Ainsi, le succès populaire de l'ICE pourrait dépendre en grande partie de la disposition de la Commission à accepter de prendre en compte des initiatives citoyennes qui viseraient à réorienter radicalement la politique suivie par cette dernière. A cet égard, l'initiative citoyenne prônant l'instauration d'un

¹⁸ Costa, Olivier, « L'initiative citoyenne : gadget ou ferment d'espace public européen ? », conférence donnée au Centre d'excellence Jean Monnet, Rennes, 28/2/2011

¹⁹ Villa, Ivan, « Un droit d'initiative citoyenne pour se faire entendre à Bruxelles », Médiapart, 15 décembre 2010

²⁰ « L'Initiative citoyenne européenne, un os à ronger », 6/4/2012, www.citoyensunisdeurope.eu

²¹ Costa, Olivier, loc.cit.

²² « L'Initiative citoyenne européenne, un os à ronger », 6/4/2012, www.citoyensunisdeurope.eu

« *Fonds de développement social et solidaire* » pourrait bien faire figure de test. Soutenue par le Parti de la gauche européenne, cette initiative vise à substituer à l'actuel « *Fond européen de stabilité financière* » une banque publique destinée à « *faciliter les investissements en faveur du développement social et écologique, de la promotion des services publics et d'une croissance économique saine* »²³. Dans la mesure où l'initiative constitue un pied de nez à la philosophie socio-économique actuellement prédominante au sein des institutions européennes, il peut être intéressant d'observer quelle sera la réaction de la Commission européenne à cette initiative, dont le dépôt est prévu pour juin 2012.

En l'état, l'ICE est donc loin d'apporter une réponse satisfaisante à la désaffection des citoyens de l'Union à l'égard de cette dernière. Si elle présente d'intéressantes perspectives, elle ne change pratiquement rien au rapport de l'UE à la démocratie : les citoyens sont toujours loin d'être au fondement de l'action publique, cette place étant réservée à des traités qui déterminent l'essentiel de l'inspiration politique de la Commission européenne. Cette initiative citoyenne ne pourra donc servir durablement de substitut à une réelle démocratisation des institutions européennes.

Reste que désormais, les possibilités laissées aux européens de recourir à cette initiative citoyenne pour médiatiser leur lutte politique constituent un outil avec lequel il faudra compter. Il importe donc pour les citoyens désireux d'œuvrer dans l'intérêt général de s'en saisir, en dépit de toutes ses imperfections, sans quoi ce privilège sera laissé à une minorité coutumière du fait européen, et qui ne se privera pas de mobiliser ce mécanisme pour faire valoir ses intérêts bien compris.

²³ D'Agostino, François, « *Interview de Pierre Laurent, président du Parti de la Gauche Européenne* », *particommuniste.be*, 31/3/2012