

Atelier D

RAMBOUR Muriel, Maître de Conférences, Université de Haute-Alsace
Centre Européen de recherche sur le Risque, le Droit des Accidents Collectifs et des
Catastrophes (CERDACC)

Titre

La pratique de l'« initiative citoyenne européenne », instrument d'implication des Européens dans le processus normatif communautaire ?

Résumé

Le Traité de Lisbonne a instauré un droit nouveau complétant ceux liés à la citoyenneté européenne mise en place près de 20 ans plus tôt par le Traité de Maastricht. Les citoyens peuvent en effet interpeler les institutions communautaires par le biais des initiatives citoyennes européennes (ICE).

Le principe de l'initiative figurait à l'agenda des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe en 2002 qui s'est ouverte à la consultation d'organisations de la société civile ; il a ensuite été inscrit à l'article 46 §4 du projet de Traité constitutionnel européen en 2004. Le droit d'initiative citoyenne introduit à l'article 11 §4 du TUE fait écho aux procédures existant au niveau national, régional ou local dans plus de la moitié des Etats membres de l'UE. Il permet à des citoyens de l'UE d'inviter la Commission européenne à soumettre une proposition sur des questions pour lesquelles un acte juridique communautaire leur semble nécessaire afin d'appliquer les traités.

Les dispositions pratiques sont précisées par le règlement européen du 16 février 2011 entré en vigueur le 1er avril 2012. L'initiative doit être lancée par un comité de citoyens composé d'au moins 7 membres en âge de voter, résidant dans au moins 7 Etats membres. Elle doit ensuite être enregistrée sur un site Internet mis à disposition par la Commission européenne et recueillir, dans un délai d'un an, le soutien d'un million de citoyens en âge de voter originaires d'au moins 7 pays de l'UE. Une audition du comité de citoyens est organisée avec la Commission et le Parlement européens afin de préciser les aspects de l'initiative qui ne peut concerner que les questions entrant dans le champ de compétences de l'institution de Bruxelles. La Commission dispose ensuite de 3 mois pour faire connaître ses conclusions juridiques et politiques, indiquer les mesures qu'elle entend prendre ou les raisons qui la conduisent à s'abstenir de toute action. Si la Commission décide de présenter une proposition législative à la suite d'une initiative citoyenne, la proposition suit la procédure législative ordinaire.

L'ICE vise à faire participer les citoyens au processus décisionnel communautaire et tend à la création d'un espace public européen, alors même que la légitimité démocratique de l'UE fait régulièrement débat et que la participation aux élections européennes ne cesse de faiblir depuis 1979. La première initiative, « Fraternité 2020 », a été lancée le 9 mai 2012, date symbolique de la Journée de l'Europe. Depuis l'entrée en vigueur du règlement communautaire, 16 initiatives sont en cours, 15 ont été refusées par la Commission au stade de l'enregistrement, 6 ont été retirées par les organisateurs et 3 ont reçu un soutien insuffisant dans le délai imparti.

Après deux ans de mise en œuvre, et alors que 2013 avait été proclamée « Année européenne des citoyens », l'analyse des ICE déjà conduites permettra d'évaluer la possibilité de doter les Européens d'une force de proposition et d'une authentique capacité d'interaction avec les institutions communautaires. La Commission n'est en effet pas tenue de présenter une proposition législative donnant suite aux initiatives ayant recueilli le soutien nécessaire, ce qui interroge la pertinence et la réalité de la démarche. De même, la logistique nécessaire au lancement des ICE et leur coût financier questionnent le degré de proximité et de structuration avec les groupes

d'intérêts, associatifs et commerciaux. Ils supposent une certaine expertise de l'ordre politique et juridique communautaire. Dès lors, les ICE accroissent-elles l'implication des citoyens européens dans l'élaboration des politiques de l'UE ? Contribuent-elles à une démocratisation du schéma décisionnel communautaire en conférant un pouvoir d'action aux citoyens et aux groupes qui visent à les représenter ? Ou la participation est-elle si encadrée que ses effets sur l'architecture institutionnelle et politique de l'UE s'en trouvent limités ? Adoptant une perspective de droit comparé, la communication s'inscrit dans la réflexion sur les pouvoirs et contre-pouvoirs de l'action publique.