
LA PRATIQUE DE L'« INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE », INSTRUMENT D'IMPLICATION DES EUROPÉENS DANS LE PROCESSUS NORMATIF COMMUNAUTAIRE ?

Muriel RAMBOUR

Maître de Conférences à l'Université de Haute-Alsace

Centre Européen de recherche sur le Risque, le Droit
des Accidents Collectifs et des Catastrophes (CERDACC)

muriel.rambour@uha.fr

L'expression politique des citoyens s'opère par les deux principaux canaux complémentaires que sont la démocratie représentative et la démocratie participative. A l'échelle de l'Union européenne (UE), la notion de démocratie est éminemment problématique, résumée dans la formule du « *déficit démocratique* »¹ dont souffrirait de manière chronique cette construction. S'agissant de la démocratie représentative, elle constitue la base du fonctionnement de l'UE ainsi que le rappelle le Traité de Lisbonne (article 10 §1 du Traité sur l'Union européenne – TUE). Toutefois, l'élection de la seule institution communautaire faisant l'objet d'un scrutin direct qu'est le Parlement européen donne lieu à une abondante littérature soulignant son caractère de second rang². Quant à la démocratie participative, elle est désormais mise en avant dans les récentes actions des institutions de l'UE, comme investie de la mission – et de l'espoir – de conjurer les défaillances de la classique voie électorale. En se référant au principe de subsidiarité selon lequel les décisions doivent être prises au plus près du niveau pertinent d'application, le Traité de Lisbonne dispose que « *tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union* » (article 10 §3 TUE). Aussi un nouvel instrument a-t-il été instauré, lequel, sans expressément recevoir la qualification juridique de « *droit* », vient compléter les attributs de la citoyenneté européenne inaugurée près de deux décennies plus tôt à Maastricht. En effet, les Européens peuvent désormais interpeller les institutions communautaires par le biais des « *initiatives citoyennes européennes* » (ICE).

¹ Pour une première analyse du rapport des citoyens au projet communautaire, cf. L. LINDBERG, S. SCHEINGOLD, *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970. A propos de la notion de déficit démocratique, M. HÖRETH, "No way out for the beast? The unresolved legitimacy problem of European governance", *Journal of European Public Policy*, 6(2), 1999, p. 249-268; F. DECKER, "Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union", *Journal of European Public Policy*, 9(2), 2002, p. 256-272. Sur la question de la quantification de ce déficit, cf. G. MAJONE, "Europe's 'democratic deficit': the question of standards", *European Law Journal*, 4(1), 1998, p. 5-28. Pour une critique de la réalité de ce déficit, cf. A. MORAVCSIK, "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 2002, p. 603-624 et du même auteur, « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, 10(2), 2003, p. 87-105.

² K. REIF, H. SCHMITT, "Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results", *European Journal of Political Research*, 8(1), 1980, p. 3-45; K. REIF, "National Electoral Cycles and European Elections, 1979 and 1984", *Electoral Studies*, 3(3), 1984, p. 244-255, et du même auteur "Ten Second-Order National Elections", in K. REIF (ed.), *Ten European Elections*, Aldershot, Gower, 1985, p. 1-36. Parmi la littérature francophone, cf. S. ABRIAL, Ch. PINA, « Les élections européennes de juin 1999 dans les quinze pays de l'Union : une consultation de "second ordre" ? », *Revue française de science politique*, 49(4-5), 1999, p. 707-717; B. CAUTRÈS, « La participation aux élections européennes comme problème de représentation politique », in S. SAURUGGER (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 37-64.

L'idée de faire participer plus activement les citoyens à la construction communautaire afin de consolider la légitimité démocratique de cette entreprise est ancienne et a connu un cheminement de plus de dix ans. Un tel mécanisme avait été envisagé au cours des négociations du Traité d'Amsterdam sous l'impulsion de l'Autriche et de l'Italie, deux pays déjà familiers de l'initiative populaire dont les ministres des Affaires étrangères suggéraient alors la possibilité d'introduire un droit d'initiative devant le Parlement européen sur la base du soutien de 10% des citoyens de l'UE. La Conférence intergouvernementale conduite à l'époque avait en effet été marquée par une large mobilisation d'acteurs sociaux, encouragée par le rapport du Groupe de réflexion préparatoire à la conférence qui appelait notamment à « rapprocher l'Europe du citoyen », « renforcer la légitimité de l'Union » et « raffermir le soutien des opinions publiques ». L'« élément décisif » permettant d'assurer le « succès » de la conférence consistait précisément, selon le rapport Westendorp, « à placer le citoyen au centre de la construction européenne et à essayer de répondre à ses attentes et préoccupations »³.

Le principe de l'initiative citoyenne figurait également à l'agenda de la Convention sur l'avenir de l'Europe en 2002, laquelle avait ouvert sa méthode de travail à la consultation d'organisations de la société civile⁴. Mentionné à l'article I-47 §4 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe⁵, il est désormais inscrit à l'article 11 §4 TUE du Titre II comprenant les « dispositions relatives aux principes démocratiques » ; après les référendums français et néerlandais du printemps 2005, le Traité de Lisbonne ne fait donc plus explicitement référence à la notion de démocratie « participative » – titre sous lequel l'initiative apparaissait dans le projet de Traité constitutionnel. L'ICE fait également l'objet de l'article 24 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), dans la deuxième partie consacrée à la « non-discrimination » et la « citoyenneté » de l'Union.

A la veille des élections européennes de juin 2009, l'Assemblée de Strasbourg présentait une résolution⁶ invitant la Commission européenne à soumettre une proposition de règlement afin que l'initiative citoyenne puisse être mise en œuvre dès lors que le Traité de Lisbonne serait entré en vigueur. En novembre suivant, la Commission rendait public son *Livre vert sur une initiative citoyenne européenne* dans lequel elle dressait la liste des considérations juridiques et pratiques devant être résolues par le biais du règlement à venir. Elle y indiquait également que cet instrument « confèrera une nouvelle dimension à la démocratie européenne, complètera l'ensemble des droits liés à la citoyenneté de l'Union et alimentera le débat public autour de la politique européenne, contribuant ainsi à créer un véritable espace public européen »⁷.

³ Rapport du Groupe de réflexion, dit « Rapport Westendorp », Bruxelles, 5 décembre 1995, reproduit dans *Documents d'actualité internationale*, Paris, La Documentation française, n°5, 1^{er} mars 1996.

⁴ Sur les travaux de la Convention, voir J. SHAW, P. MAGNETTE, L. HOFFMANN, A. VERGES BAUSILI (eds.), *The Convention on the Future of Europe. Working towards an EU Constitution*, London, The Federal Trust for Education and Research, 2003. Pour la description de l'organisation du débat de la Convention avec les organisations dites représentatives de la société civile, cf. « Note du secrétariat sur la Convention et la société civile », CONV 48/02, 13 mars 2002 (16.5). Pour une analyse du processus de consultation de la société civile par la Convention sur l'avenir de l'Europe, cf. M. RAMBOUR, « Les angles morts de la démocratie participative européenne. Le rôle de la société civile dans la rédaction du traité constitutionnel », *Sciences de la Société*, 69, 2006, p. 101-113.

⁵ Voir C. GREWE, « Article I-47 », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 612-629.

⁶ Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 invitant la Commission à soumettre une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la mise en œuvre de l'initiative citoyenne (2008/2169(INI)), P6_TA(2009)0389.

⁷ Commission européenne, *Livre vert sur une initiative citoyenne européenne*, COM(2009) 622 final, 11 novembre 2009.

En tant qu'outil de démocratie participative⁸, l'ICE aurait donc vocation à jeter les bases d'un espace public européen en créant les conditions de débats transnationaux. Le philosophe allemand Jürgen Habermas a théorisé cette notion d'« *espace public* »⁹, qu'il est ici possible de comprendre comme le lieu de l'échange, de la discussion contradictoire¹⁰, entre les autorités publiques et les acteurs de la société civile¹¹ sur les affaires de la Cité. Par le biais de la procédure de l'ICE, les citoyens seraient susceptibles de prendre part, sans intermédiaire, au processus décisionnel communautaire en invitant la Commission européenne à soumettre une proposition sur des questions pour lesquelles un acte juridique leur semble nécessaire dans un objectif d'application des traités.

Depuis l'entrée en vigueur du règlement ICE le 1^{er} avril 2012¹², plus de 40 initiatives – tous stades confondus – ont été lancées. Dans son guide sur l'initiative citoyenne européenne, le Comité économique et social européen (CESE) soulignait qu'il s'agit du « *moyen le plus puissant* » à disposition des citoyens pour s'adresser à l'UE mais qu'il est également « *le plus complexe et le plus long* »¹³, car il suppose de suivre une démarche précise (I). Après deux ans de mise en œuvre, et alors que 2013 avait été proclamée « *Année européenne des citoyens* »¹⁴, l'analyse des ICE déjà conduites permet une première évaluation de la possibilité de doter les Européens d'une force de proposition et d'une authentique capacité d'interaction avec les institutions communautaires (II). Car la Commission européenne n'est pas tenue de présenter une proposition législative donnant suite aux initiatives ayant recueilli le soutien nécessaire, ce qui interroge la pertinence même de la démarche. De plus, la logistique nécessaire au lancement des ICE ainsi que leur financement questionnent le degré de proximité et de structuration des initiateurs avec les associations et groupes d'intérêts privés, ce qui suppose par ailleurs une certaine expertise de l'ordre politique et juridique communautaire.

⁸ En ce sens, cf. P. PONZANO, « L'initiative citoyenne européenne : la démocratie participative à l'épreuve », *Revue du droit de l'Union Européenne*, 4, 2012, p. 615-626.

⁹ J. HABERMAS, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978 (1962 pour l'édition originale) ; du même auteur, « *L'espace public, 30 ans après* », *Quaderni*, n°18, 1992, p. 161-191. Sur la notion d'« *espace public* », voir N. FRASER, « Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Emerging Democracy », in C. CALHOUN (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press, 1992, p. 1-48 ; J. WEIGÅRD, E. O. ERIKSEN, *Understanding Habermas. Communicative Action and Deliberative Democracy*, London & New York, Continuum Press, 2003.

¹⁰ J. HABERMAS, *De l'éthique de la discussion*, Paris, Cerf, 1992 (1991 pour l'édition originale). Voir également sur ce point J.-M. FERRY, *Habermas : l'éthique de la communication*, Paris, PUF, 1987.

¹¹ Voir, parmi les nombreuses études consacrées à cette notion et sa mobilisation dans le débat européen, Ph. SCHLESINGER ; D. KEVIN, « Can the European Union Become a Sphere of Publics? », in E. O. ERIKSEN, J. E. FOSSUM (eds.), *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, London, Routledge, 2000, p. 206-229 ; P. MAGNETTE, « European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? », *Political Studies*, 51(1), 2003, p. 1-17 ; J. WEISBEIN, « Représenter ou (faire) figurer le citoyen dans l'Union européenne ? Les contributions associatives à la fabrique des dispositions citoyennes en Europe », in S. SAURUGGER (dir.), *op. cit.*, p. 227-247.

¹² Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne, JO UE L 65, 11 mars 2011. Pour les modifications apportées à la version initiale de ces dispositions, voir : Règlement délégué (UE) n° 268/2012 de la Commission du 25 janvier 2012 modifiant l'annexe I du règlement (UE) n° 211/2011, JO UE L 89, 27 mars 2012 ; Rectificatif au règlement (UE) n° 211/2011, JO UE L 94/49, 30 mars 2012.

¹³ Comité économique et social européen (CESE), *Votre guide à l'initiative citoyenne européenne*, mars 2012, p. 9. Voir également l'avis du CESE sur *La mise en œuvre du traité de Lisbonne : démocratie participative et initiative citoyenne (article 11)*, 465/2010, JO C 354, 28 décembre 2010, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.institutional-reform-opinions-resolutions-opinions.9608> ; CESE, *Avis sur l'initiative citoyenne*, 993/2010, JO C 44, 11 février 2011, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.institutional-reform-opinions-resolutions-opinions.10571>.

¹⁴ Décision n° 1093/2012/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relative à l'Année européenne des citoyens (2013), JO UE L 325, 23 novembre 2012.

Compte tenu de ces éléments, les ICE accroissent-elles l'implication des citoyens européens dans l'élaboration des politiques de l'UE ? Participent-elles à la démocratisation du schéma décisionnel communautaire en conférant un pouvoir d'action aux citoyens et aux groupes visant à les représenter ? Ou les contributions sont-elles au contraire si encadrées que leurs effets sur l'architecture politico-institutionnelle de l'UE s'en trouvent de fait limités ?

I. PHILOSOPHIE ET MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE

L'initiative « *citoyenne* » européenne se rapproche, ne serait-ce que d'un point de vue sémantique, de la citoyenneté européenne initiée par le Traité sur l'Union européenne. Toutefois, les deux notions diffèrent tant par leur statut juridique que par les conséquences qu'elles emportent pour les Européens **(A)**. L'ICE répond elle-même à des conditions très précises de mise en œuvre **(B)**, posées par le Traité de Lisbonne puis complétées par les règlements successifs.

A. L'ICE ET LES DROITS LIÉS À LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

Le Traité de Maastricht, inspiré par l'idée de mettre en place une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples* », a instauré la citoyenneté européenne au profit de « *toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre* ». Cette citoyenneté de l'UE s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. La citoyenneté européenne octroie à ses titulaires des droits qui sont aujourd'hui énumérés à l'article 20 §2 TFUE : droit de circuler et séjourner librement sur le territoire des Etats membres de l'UE ; droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux municipales dans l'Etat membre de résidence ; droit de bénéficier de la protection diplomatique et consulaire de tout Etat membre ; droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au Médiateur européen, de s'adresser aux institutions communautaires et d'en recevoir une réponse.

Il existe toutefois une différence notable de « *statut* », car le Traité de Lisbonne – que ce soit à l'article 11 § 4 TUE ou à l'article 24 § 1 TFUE – n'élève pas l'initiative citoyenne au rang de « *droit* » associé à la citoyenneté européenne. L'ICE ne figure d'ailleurs pas à l'article 20 TFUE consacré à la citoyenneté européenne. Cette initiative n'en est pas moins présentée par les commentaires et la doctrine comme un instrument de la citoyenneté dite « *participative* »¹⁵. Outre l'ICE, d'autres moyens sont à la disposition des citoyens pour se rapprocher de l'UE et/ou tenter d'en influencer l'action : référence au réseau des centres européens des consommateurs en situation de demande de conseils pour résoudre un problème lié à un achat dans un autre pays de l'UE ; recours au système SOLVIT de résolution préalable des cas présentant un caractère transfrontalier de mauvaise application de la législation communautaire par les autorités nationales ; et, comme indiqué précédemment, possibilité de saisir le Médiateur européen et de soumettre une pétition au Parlement européen.

¹⁵ J. PERTEK, « Un instrument de citoyenneté participative : l'initiative citoyenne », *Annuaire de droit européen 2009 - Volume VII*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 273.

L'ICE peut de prime abord sembler proche de l'esprit d'une pétition et présenter une forme de complémentarité avec ce mode d'action. Sur le plan juridique, les deux démarches – qui ne se remplacent pas l'une l'autre – sont toutefois bien distinctes. Les conditions du droit de pétition sont exposées à l'article 227 TFUE : « *Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement* ».

Le destinataire n'est pas le même : l'ICE vise la Commission européenne pour y donner une éventuelle suite législative, tandis que la pétition est adressée au Parlement européen, lequel transmet la pétition aux instances compétentes, communautaires ou nationales. L'ICE comporte une dimension directement créatrice de droit en invitant la Commission européenne à lancer un acte juridique ; la pétition prend appui sur le droit existant et ne peut être source de textes nouveaux que de manière indirecte si elle déclenche une démarche législative. La pétition peut prendre la forme d'une sollicitation ou d'une plainte, en lien avec le champ de compétences de l'UE, et qui concerne directement le(s) pétitionnaire(s) ; l'ICE est plus large, portant sur tout sujet même si celui-ci ne vise pas individuellement les porteurs de l'initiative. Enfin, alors que la pétition n'est pas soumise à des règles de forme spécifiques, l'ICE voit sa mise en application encadrée par une procédure très dense.

B. LES CONDITIONS D'ENGAGEMENT DE L'ICE

L'article 11§4 TUE pose les conditions requises pour la mise en œuvre d'une ICE :

« Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats 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 ».

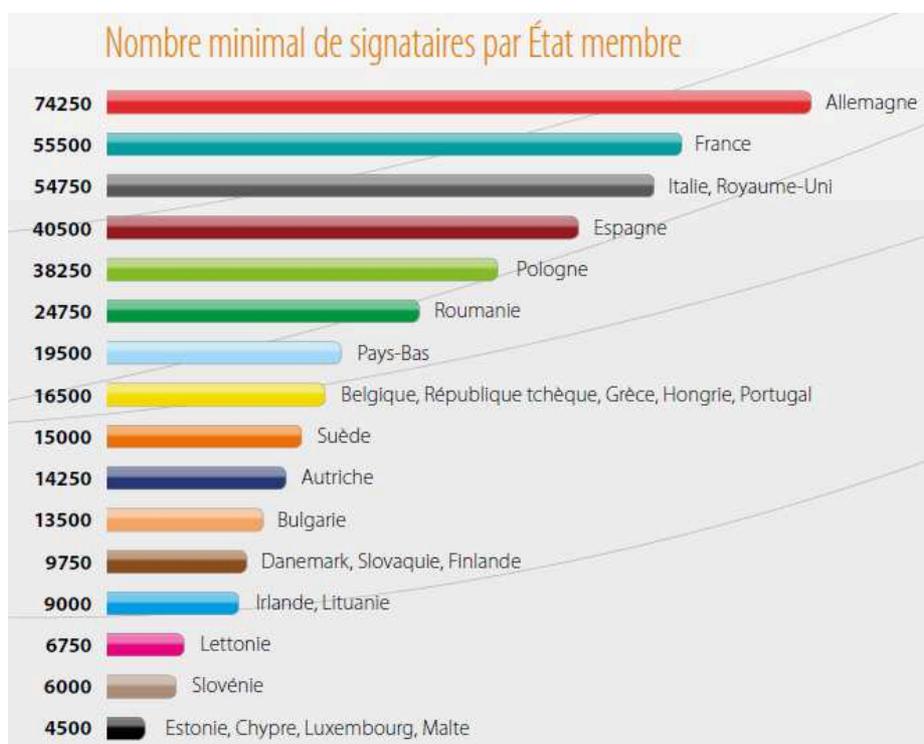
L'article renvoie au règlement du Parlement européen et du Conseil qui détermine les conditions et procédures à suivre pour présenter une telle initiative. Ce règlement n° 211/2011 a été adopté le 16 février 2011, permettant une entrée en vigueur de l'initiative citoyenne au 1^{er} avril 2012.

❖ L'ICE est une option – et non techniquement un « droit » – à la **disposition exclusive des citoyens européens**. Cette restriction introduit une distinction avec le droit de pétition (article 227 TFUE) et le droit de recours au médiateur européen (article 228 §1 TFUE) qui peuvent être employés par tout citoyen de l'Union mais aussi par « *toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre* ».

❖ L'ICE doit s'appuyer sur le **soutien d'un million au moins de citoyens**. Le règlement ICE précise que pour soutenir une proposition d'initiative, les signataires doivent être des citoyens **en âge de prendre part aux élections du Parlement européen** ; l'âge minimum est donc de 18 ans, à l'exception de l'Autriche où il est de 16 ans.

❖ Les signataires doivent provenir d'un **nombre significatif d'Etats membres de l'UE**, une condition qui constitue un gage de la dimension transnationale de la procédure. L'ICE n'a en effet pas pour but de défendre des préoccupations d'ordre national mais de porter effectivement un intérêt global pour l'Union. L'article 7 §1 du règlement ICE prévoit que « *les signataires d'une initiative citoyenne proviennent d'au moins un quart des Etats membres* », soit 7 pays dans une Europe comptant 28 membres.

Le règlement ajoute que « *dans au moins un quart des Etats membres, les signataires représentent au moins le nombre minimal de citoyens établi, au moment de l'enregistrement de la proposition d'initiative citoyenne, à l'annexe I. Les nombres minimaux correspondent au nombre de députés au Parlement européen élus dans chaque Etat membre, multiplié par 750* ». Le nombre minimal de signataires est ainsi dégressivement proportionnel à la population de chaque Etat membre.



Source : Comité économique et social européen, *Votre guide à l'initiative citoyenne européenne*, mars 2012, p. 15.

❖ **L'objet de l'ICE** est également très précis. Il s'agit d'une initiative de nature législative dans la mesure où elle porte exclusivement sur « *un acte juridique de l'Union* » au sens de l'article 288 TFUE, c'est-à-dire un règlement, une directive ou une décision. Cet acte doit entrer dans le cadre des attributions de la Commission européenne – puisque c'est cette institution qui est invitée à agir. La proposition doit concerner l'un des domaines relevant du champ d'action de l'UE – ce qui exclut les sujets relevant de la compétence des Etats membres. Pour être valide, une ICE doit disposer d'une base juridique claire. C'est cette lacune qui a conduit la Commission à rejeter à ce jour 19 propositions d'ICE.

Une initiative ayant pour objet de créer une Banque Publique Européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire a ainsi été rejetée au motif que la base juridique avancée par les organisateurs (en l'occurrence l'article 3 TUE) n'énonce que des objectifs de l'UE sans donner de pouvoirs particuliers à la Commission pour agir. Une autre initiative refusée concernait l'introduction d'un revenu minimum qui se situait hors du cadre des attributions de la Commission. Il en a été de même pour une ICE demandant l'abolition de la tauromachie en Europe.

La proposition doit être nécessaire à l'application des traités. Il n'est donc pas question d'opérer une modification des textes fondateurs de l'ordre communautaire, quand bien même la perspective de mettre en place une telle capacité de révision a été évoquée par certaines organisations de la société civile à l'occasion d'un premier bilan de l'ICE en 2013¹⁶. Une initiative tendant au respect dans l'UE du droit à l'autodétermination a de ce fait été rejetée par la Commission, notamment au motif selon lequel l'amendement des traités qui résulterait de cette proposition sort clairement du périmètre d'action de l'ICE qui ne peut concerner qu'un acte juridique pris « *aux fins de l'application des traités* ».

Demandes d'enregistrement refusées par la Commission (au 01/09/2014)

| Intitulé | Date du refus |
|---|---------------|
| 1. Vite l'Europe sociale ! Pour un nouveau critère européen contre la pauvreté | 05/08/2014 |
| 2. Ethics for Animals and Kids | 26/03/2014 |
| 3. A new EU legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted | 23/01/2014 |
| 4. The Supreme Legislative & Executive Power in the EU must be the EU Referendum as an expression of direct democracy | 23/01/2014 |
| 5. Our concern for insufficient help to pet and stray animals in the European Union | 06/11/2013 |
| 6. Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right! | 05/11/2013 |
| 7. To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government's (EG) competence | 29/10/2013 |
| 8. Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe | 13/09/2013 |
| 9. Stop cruelty for animals | 25/07/2013 |
| 10. Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures | 25/07/2013 |
| 11. Ensemble pour une Europe sans prostitution légalisée | 18/07/2013 |
| 12. Enforcing selfdetermination Human Right in the EU | 21/01/2013 |
| 13. Unconditional Basic Income | 06/09/2012 |
| 14. Création d'une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire | 06/09/2012 |
| 15. ONE MILLION SIGNATURES FOR "A EUROPE OF SOLIDARITY" | 06/09/2012 |
| 16. Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión | 19/07/2012 |
| 17. Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva | 30/05/2012 |
| 18. Recommend singing the European Anthem in Esperanto | 30/05/2012 |
| 19. My voice against nuclear power | 30/05/2012 |

Source : Commission européenne, *Registre officiel de l'initiative citoyenne européenne*, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered>.

¹⁶ Voir en ce sens le rapport du CESE sur la journée spéciale consacrée à l'ICE à l'occasion du premier anniversaire de la mesure : European Economic and Social Committee, *European Citizens' Initiative Day 2013: Conference Report*, Brussels, April 2013, p. 5.

Le règlement du 16 février 2011 impose d'autres critères complémentaires : « *la proposition d'initiative citoyenne n'est pas manifestement abusive, fantaisiste ou vexatoire* », ni « *contraire aux valeurs de l'Union* ». C'est à la Commission qu'il revient d'apprécier ce caractère « *manifestement* » compatible de l'ICE avec les préceptes de l'Union. Si cela semble laisser à l'institution destinataire de l'initiative une large marge de manœuvre, l'article 4 §3 du règlement prévoit cependant que la décision de la Commission quant à la recevabilité de l'ICE pourra notamment être soumise au contrôle de la Cour de Justice de l'UE.

❖ Sur le plan de la **forme**, l'ICE ne peut consister en un projet pré-rédigé mais n'est qu'une invitation à agir formulée en termes généraux. Aux fins de l'enregistrement de l'initiative, ses porteurs doivent indiquer un intitulé de 100 signes, un objet dans un paragraphe limité à 200 caractères et décrire ses objectifs en 500 signes. Des informations complémentaires sur « *l'objet, les objectifs et le contexte de la proposition d'initiative citoyenne* » peuvent être apportées en annexe (annexe II du règlement n° 211/2011).

❖ La **procédure** suivie par une ICE se compose de huit étapes :

1. **La composition d'un comité de citoyens**

Selon l'article 3 §1 et §2 du règlement n° 211/2011, la préparation de l'ICE s'effectue dans le cadre d'un comité d'au moins 7 personnes physiques en âge de voter aux élections européennes et résidant dans au moins 7 Etats membres différents. Ces « *organiseurs* » ne sont pas nécessairement citoyens de leur Etat d'origine mais peuvent y être seulement résidents, ce qui constitue une garantie d'émergence de préoccupations d'ordre transnational.

2. **L'enregistrement de l'ICE**

Après avoir contrôlé la recevabilité de l'initiative et dans un délai de 2 mois, la Commission procède à l'enregistrement de l'ICE sur le registre officiel <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=fr> où sont répertoriées les informations requises à l'annexe II du règlement n° 211/2011 : intitulé de l'ICE, objet, objectifs, dispositions pertinentes des traités constituant la base juridique de l'action envisagée, identification personnelle des membres du comité de citoyens, sources de financement de l'ICE.

L'autorité procédant aux vérifications de recevabilité de l'initiative préalables à l'enregistrement est donc également le destinataire de la proposition. En cas de refus d'enregistrement, la Commission européenne expose les motifs de sa décision aux organisateurs qui peuvent saisir la CJUE ainsi que le Médiateur de l'UE¹⁷.

¹⁷ Médiateur européen, « Initiatives citoyennes européennes : le Médiateur est prêt à aider en cas de problème », Communiqué de presse EO/12/5, 21 mars 2012.

3. **La certification du système de collecte en ligne des déclarations de soutien**

L'article 5 §2 du règlement n° 211/2011 prévoit que les déclarations de soutien sont recueillies sur papier ou électroniquement. Dans l'hypothèse de la mise en place d'une collecte en ligne, le système doit faire l'objet d'une certification dans chacun des Etats membres qui aura la charge de conserver les données rassemblées. L'autorité nationale compétente pour la certification – en France, la Direction des systèmes d'information et de communication du Ministère de l'Intérieur – répond à la sollicitation des organisateurs dans un délai d'1 mois.

4. **La collecte des déclarations de soutien**

La collecte, en ligne ou sur papier, est ouverte dans un délai d'1 an à compter de la date d'enregistrement de l'ICE. Au terme de ce délai, 1 million au moins de soutiens provenant d'au minimum 7 Etats membres de l'UE doit être recueilli (article 5 §5 du règlement n° 211/2011).

Une clause du formulaire de déclaration de soutien prévoit que le signataire déclare n'avoir apporté qu'une seule fois son soutien à l'initiative afin d'éviter les signatures multiples d'un même individu dans l'Etat membre dont il a la nationalité et dans celui où il serait en résidence.

Dans leur déclaration de soutien, les citoyens doivent renseigner des informations personnelles telles que l'état civil complet (nom, prénom, date et lieu de naissance), l'adresse, la nationalité ainsi que, dans certains Etats, un numéro d'identification personnelle – numéro de carte d'identité ou de passeport pour la France. Les organisateurs des premières initiatives ont attiré l'attention des institutions communautaires sur le caractère dissuasif de certains renseignements demandés. C'est pourquoi, dans un objectif de simplification, la Commission a adopté des modifications aux annexes du règlement concernant l'enregistrement de l'ICE et la vérification de l'identité des signataires¹⁸. Ces changements sont effectifs depuis octobre 2013.

5. **La certification des déclarations de soutien**

Les déclarations doivent être certifiées par les autorités nationales compétentes de chaque Etat membre dans les 3 mois.

6. **La présentation de l'ICE à la Commission européenne**

Le comité de citoyens présente l'initiative à la Commission (article 10 du règlement n° 211/2011) et a la possibilité de présenter l'ICE à l'occasion d'une audition publique devant le Parlement européen (article 11 du règlement).

¹⁸ Règlement délégué (UE) n° 887/2013 de la Commission du 11 juillet 2013 remplaçant les annexes II et III du règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne, JO UE L 247, 18 septembre 2013.

7. **L'examen de la proposition par la Commission européenne**

La Commission européenne procède à l'examen des suites à donner à l'ICE qui lui a été soumise. Elle présente dans un délai de 3 mois « *ses conclusions juridiques et politiques sur l'initiative citoyenne, l'action qu'elle compte entreprendre, le cas échéant, ainsi que les raisons qu'elle a d'entreprendre ou de ne pas entreprendre cette action* » (article 10 §1 c) du règlement n° 211/2011).

Il apparaît ici clairement que l'invitation ne vaut pas obligation ; l'ICE n'a pas d'effet contraignant sur la Commission européenne. Cette dernière reste souveraine dans l'appréciation de l'opportunité de donner une suite législative à l'invitation qui lui a été lancée. Elle doit cependant justifier l'option qu'elle choisit, sous peine de faire l'objet d'un éventuel recours en carence suivant l'article 265 TFUE.

8. **Le déclenchement de la procédure législative**

Dans l'hypothèse où la Commission européenne décide de donner suite à l'ICE, elle reste totalement libre du calendrier – car aucun délai ne lui est fixé pour prendre un acte juridique – ainsi que du contenu de la proposition qu'elle fera, laquelle peut *a priori* reprendre tout ou partie de l'ICE.

Ce point, de même que le précédent, marquent la différence entre l'initiative citoyenne européenne et la pratique de l'initiative populaire telle qu'elle existe aux niveaux national, régional ou local dans plus de la moitié des Etats membres de l'UE¹⁹. L'initiative populaire permet aux citoyens de demander aux organes législatifs du pays considéré l'adoption d'un acte en matière législative ou constitutionnelle. Il existe donc là une force citoyenne de proposition ainsi qu'une relation directe des citoyens avec une autorité politique. L'ICE crée aussi une situation d'interaction entre certains Européens et l'institution communautaire qu'est la Commission. Cependant, par le biais de l'ICE, les citoyens ne proposent pas eux-mêmes un projet d'acte juridique à l'organe législatif compétent, c'est-à-dire au Parlement européen et/ou au Conseil de l'UE ; ils ne peuvent que solliciter la Commission qui reprendra éventuellement l'initiative à son compte. L'influence des citoyens européens est ainsi plus limitée : il ne s'agit pas à proprement parler d'une initiative complète – encore moins d'un référendum – mais d'une forme d'« *initiative du déclenchement* » d'une initiative législative ultérieure, seulement potentielle et conduite, cette fois, par la Commission européenne.

Cette latitude laissée à la Commission concernant les développements législatifs de l'ICE, tout comme les conditions de mise en œuvre de la procédure, posent la question de savoir s'il s'agit bien là d'un mécanisme de démocratie participative à l'échelle de l'UE.

¹⁹ Outre l'exemple classique extra-communautaire de la Confédération helvétique, des initiatives populaires peuvent être déclenchées à l'échelon national en Allemagne (aux niveaux régional et local), Autriche (échelons national, régional, local), Belgique (local), Espagne (national, régional, local), Hongrie (national, local), Italie (national, local), Lettonie (national), Lituanie (national), Luxembourg (local), Pays-Bas (national, régional), Pologne (national), Portugal (national), Roumanie (national), Slovaquie (national), Slovénie (national, local), Suède (régional).

II. LA CONTRIBUTION DE L'ICE A LA FORMATION D'UN ESPACE PUBLIC EUROPEEN ?

L'espace public est notamment l'endroit de légitimation de l'action politique. La difficulté à laquelle est confrontée l'Union européenne est de ne pas présenter, pour l'heure, un espace uni mais davantage une juxtaposition d'opinions nationales en apparence plus structurées²⁰. L'ICE a été conçue dans l'idée de favoriser l'émergence d'un champ de débat européen, contribuant par-là à la consolidation d'une légitimité politique communautaire. L'examen de la pratique des initiatives depuis l'entrée en vigueur du dispositif le 1^{er} avril 2012 **(A)** met en lumière certains écueils **(B)** qui sembleraient *a priori* contrarier l'édification à moyen terme d'un tel espace public européen.

A. L'EXPERIMENTATION DE L'ICE

Depuis l'entrée en vigueur du dispositif le 1^{er} avril 2012, 47 initiatives ont été soumises à la Commission européenne : 19 ont vu leur enregistrement refusé par la Commission européenne, 3 sont en cours de collecte de soutiens, 9 sont à présent clôturées, 16 sont obsolètes (9 ont été retirées par les organisateurs et 7 ont reçu un soutien insuffisant dans le délai imparti).

Les premières initiatives portaient sur des thèmes très variés, allant de questions institutionnelles, administratives et techniques plus ou moins complexes (extension du droit de vote à toute élection dans l'Etat membre de résidence indépendamment de la nationalité, protection du pluralisme des médias, mise en place d'une plateforme en ligne permettant aux citoyens de participer à la politique européenne...) à des préoccupations plus concrètes de la vie courante (limitation de la vitesse de circulation à 30 km/h en zones urbaines et résidentielles, frais d'itinérance en matière de téléphonie mobile...).

| ICE en cours (au 01/09/2014) | | | | |
|---|---------------------------------|------------------|--------------------|--------|
| Intitulé | N° et date d'enregistrement | Thèmes | Financement (en €) | Annexe |
| <i>New Deal 4 Europe</i> – Pour un plan européen extraordinaire de développement durable et de création d'emplois | ECI(2014)000002 – 07/03/2014 | Economie, emploi | 2 000 | oui |
| Initiative Européenne pour le libre vapotage | ECI(2013)000009 – 25/11/2013 | Consommation | | oui |
| <i>Weed like to talk</i> | ECI(2013)000008 – 20/11/2013 | Consommation | | |

Source : Commission européenne, *Registre officiel de l'initiative citoyenne européenne*, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>.

²⁰ B. BADIE, « Comment se construit un espace public européen », in B. CAUTRES, D. REYNIE (dir.), *L'opinion européenne 2000*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 14.

| ICE clôturées (au 01/09/2014) | | | | | |
|--|------------------------------|--------------------------------|--------------------|--|--------|
| Intitulé | N° et date d'enregistrement | Thèmes | Financement (en €) | Commentaires / Nombre de signataires | Annexe |
| Non présentée à la Commission européenne (collecte clôturée sans indication du nombre de soutiens recueillis) | | | | | |
| Initiative Européenne pour le Pluralisme des Médias | ECI(2013)000007 – 19/08/2013 | Information, Education | 2 000 | | oui |
| <i>ACT 4 Growth</i> | ECI(2013)000004 – 10/06/2013 | Economie, emploi | 12 500 | | |
| <i>Let me vote</i> | ECI(2013)000003 – 28/01/2013 | Droits, Institutions | | Reprend l'ECI(2012)000006 enregistrée le 11/05/2012 et retirée le 29/01/2013. | oui |
| "30 km/h – redonnons vie à nos rues!" | ECI(2012)000014 – 13/11/2012 | Transports | 12 050 | | oui |
| <i>Central public online collection platform for the European Citizen Initiative</i> | ECI(2012)000011 – 27/08/2012 | Institutions | | Clôturées seulement le 01/11/2013 suite aux difficultés rencontrées par les organisateurs lors du lancement de l'ICE. | |
| Suspension du paquet énergie et climat de l'UE | ECI(2012)000010 – 08/08/2012 | Environnement | 2 500 | | |
| STOP VIVISECTION | ECI(2012)000007 – 22/06/2012 | Environnement, Droit animalier | 14 501 | | |
| Examinée par la Commission | | | | | |
| Un de nous | ECI(2012)000005 – 11/05/2012 | Droits, Bioéthique | 159 219 | Réponse de la Commission le 28/05/2014, COM (2014) 355 final. 1 721 626 signataires (dont 83 503 en France). Projet d'acte législatif associé. | |
| L'eau et l'assainissement sont un droit humain ! L'eau est un bien public, pas une marchandise ! <i>(Right2Water)</i> | ECI(2012)000003 – 10/05/2012 | Droits, Environnement | 140 000 | Réponse de la Commission le 19/03/2014, COM(2014) 177 final. 1 659 543 signataires. | oui |

Source : Commission européenne, *Registre officiel de l'initiative citoyenne européenne*.

La première ICE enregistrée s'intitulait « *Fraternité 2020 – Mobilité. Progrès. Europe* »²¹. Elle a été enregistrée symboliquement le 9 mai 2012 à l'occasion de la Journée de l'Europe. Son objectif était d'améliorer les programmes d'échange communautaires tels qu'Erasmus et le Service volontaire européen afin de renforcer la solidarité entre les citoyens de l'Union. Cette ICE, à l'ambition pourtant éminemment européenne et citoyenne, n'a toutefois pas reçu le soutien nécessaire dans le délai imparti.

²¹ « *Fraternité 2020 - Mobilité. Progrès. Europe* », ECI(2012)000001 enregistrée le 9 mai 2012.

| ICE obsolètes (au 01/09/2014) | | | | | | |
|--|-------------------------------|-----------------|------------------------|--------------------|--|--------|
| Intitulé | N° et date d'enregistrement | Date de retrait | Thèmes | Financement (en €) | Commentaires | Annexe |
| Retirées par les organisateurs | | | | | | |
| MOVEUROPE | ECI(2014)000003 – 24/03/2014 | 26/06/2014 | Transports | | | |
| <i>Turn me Off!</i> | ECI(2014)000001 – 03/02/2014 | 22/04/2014 | Consommation | | | |
| <i>Teach for Youth – Upgrade to Erasmus 2.0</i> | ECI(2013)000005 – 17/06/2013 | 15/06/2014 | Education | | | oui |
| <i>Kündigung Personenfreizügigkeit Schweiz</i> | ECI(2012)000015 – 19/11/2012 | 04/02/2013 | Droits, Institutions | 150 000 | | |
| Initiative Européenne pour le Pluralisme des Médias | ECI (2012)000013 – 05/10/2012 | 20/08/2013 | Information, Education | 2 000 | Reprise par l'ECI(2013)000007 enregistrée le 19/08/2013. | oui |
| <i>End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights</i> | ECI(2012)000012 – 01/10/2012 | 21/01/2013 | Environnement | 2 291 | Reprise par l'ECI(2013)000002 enregistrée le 21/01/2013 (et n'ayant pas eu le soutien suffisant). Projet d'acte législatif associé. | oui |
| <i>Let me vote</i> | ECI(2012)000006 – 11/05/2012 | 29/01/2013 | Droits, Institutions | | Reprise par l'ECI(2013)000003 enregistrée le 28/01/2013 et clôturée le 28/01/2014. | oui |
| Directive européenne sur les vaches laitières | ECI(2012)000004 – 10/05/2012 | 20/07/2012 | Droit animalier | 345 567 | Projet d'acte législatif associé. | oui |
| <i>Single Communication Tariff Act</i> | ECI(2012)000002 – 10/05/2012 | 03/12/2012 | Consommation | | Reprise par l'ECI(2013)000016 enregistrée le 03/12/2012 (et n'ayant pas eu le soutien suffisant). Projet d'acte législatif associé. | |
| Soutien insuffisant dans le délai prescrit d'un an | | | | | | |
| L'éducation est un investissement ! Ne la prenons pas en compte dans le calcul de nos déficits publics ! | ECI(2013)000006 – 06/08/2013 | | Education, Economie | | | |
| Arrêtons l'Ecocide en Europe: une Initiative des Citoyens pour donner des Droits à la Terre | ECI(2013)000002 – 21/01/2013 | | Environnement | 3 324 | Reprend, avec d'autres soutiens et d'autres financements, l'ECI(2012)000012 enregistrée le 01/10/2012 et retirée par les organisateurs le 21/01/2013. Projet d'acte législatif associé. | oui |
| Revenu de base inconditionnel - Explorer une voie vers des conditions sociales émancipatrices dans l'UE | ECI(2013)000001 – 14/01/2013 | | Economie, Social | 2 580 | Projet d'acte législatif associé. | oui |
| <i>Single Communication Tariff Act</i> | ECI(2012)000016 – 03/12/2012 | | Consommation | 2 000 | Reprend l'ECI(2012)000002 enregistrée le 10/05/2012 et retirée par les organisateurs le 03/12/2013. Projet d'acte législatif associé. | |
| Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs | ECI(2012)000009 – 16/07/2012 | | Environnement | | Clôturées seulement le 01/11/2013 suite aux difficultés rencontrées par les organisateurs lors du lancement de l'ICE. | oui |
| Pour une éducation européenne de qualité pour tous | ECI(2012)000008 – 16/07/2012 | | Education | 17 000 | | |
| Fraternité 2020 - Mobilité. Progrès. Europe | ECI(2012)000001 – 09/05/2012 | | Education, Citoyenneté | 7 000 | | |

Source : Commission européenne, *Registre officiel de l'initiative citoyenne européenne*.

L'enquête d'opinion *Eurobaromètre* conduite à l'automne 2013 donnait quelques indications quant aux thématiques sur lesquelles les Européens interrogés seraient susceptibles de lancer des ICE²². Sans surprise compte tenu du contexte arrive en tête l'emploi (37%), suivi de la problématique de l'éducation (23%), les retraites (22%), les droits fondamentaux des citoyens de l'UE (21%), l'environnement (20%), la fiscalité et la protection des consommateurs (18%). En fin de classement sont cités : la politique étrangère et de sécurité (9%), la mobilité des citoyens (8%), la lutte contre le terrorisme, à égalité avec l'agriculture (7%), l'élargissement de l'UE (6%) et le sport (4%). Cette liste est très hétéroclite. Mais l'élément important réside sans doute dans le fait que la part des citoyens interrogés n'ayant pas d'opinion sur la question s'établit à 17%, en progression de 2 points par rapport à la précédente enquête semestrielle.

Avant même que l'ICE puisse être mise en œuvre, certains s'interrogeaient également sur le potentiel de contradiction que recèle ce dispositif :

« Quelle serait la portée d'une initiative citoyenne prenant le contrepied d'une législation adoptée en première lecture par le Parlement européen après accord politique avec le Conseil de l'Union européenne ? Les parlements nationaux, qui se sont vus attribuer des pouvoirs conséquents en matière de contrôle du principe de subsidiarité, pourraient trouver à redire à une initiative législative d'origine citoyenne. Qui arbitrerait alors ce conflit ? La Cour de justice ne pourrait assumer ce contrôle qu'en devenant vraiment un organe de régulation constitutionnelle des compétences européennes »²³.

L'initiative « *L'eau et l'assainissement sont un droit humain !* » enregistrée en mai 2012 est un commencement d'exemple de ce risque potentiel de collision entre les intérêts avancés par les citoyens et les procédures législatives en cours. Le comité de citoyens à l'origine de cette ICE – composé d'organisations non gouvernementales opérant notamment dans le secteur de la santé publique et de la lutte contre la pauvreté²⁴ – invitait la Commission européenne à proposer une législation faisant de la fourniture d'eau et de l'accès à l'assainissement un droit humain au sens des Nations Unies ainsi que des services publics essentiels²⁵. Le 19 mars 2014, la Commission européenne a rendu ses conclusions sur cette ICE qui est parvenue à recueillir plus d'1 million de signatures dans plus de 7 Etats membres (exactement 1 659 543 signatures comptabilisées dans 25 Etats membres au moment de la présentation de l'ICE à la Commission). Elle s'engageait notamment à intensifier ses efforts afin que les Etats membres mettent en œuvre intégralement la législation communautaire sur l'eau, à lancer une consultation publique à l'échelle de l'UE sur les systèmes de distribution et à présenter une approche plus intégrée de l'aide au développement tenant compte de l'accès à l'eau potable ainsi qu'à l'assainissement²⁶. Mais au-delà de ces annonces, et bien en amont au cours du

²² Commission européenne, *Eurobaromètre Standard 80. La citoyenneté européenne*, Automne 2013, p. 62-63.

²³ J.-L. SAURON, « L'initiative citoyenne européenne : une fausse bonne idée ? », *Question d'Europe – Fondation Robert Schuman Policy Paper*, n° 192, 31 janvier 2011, p. 4-5.

²⁴ *Aqua Publica Europea*, Réseau européen anti-pauvreté, Bureau européen de l'environnement, Alliance européenne de santé publique, *Social Platform*, *Women in Europe for a Common Future*, Confédération européenne des syndicats, Internationale des services publics. Voir la composition du comité de citoyens sur le site Internet de l'initiative <http://www.right2water.eu/fr/>.

²⁵ « L'eau et l'assainissement sont un droit humain ! L'eau est un bien public, pas une marchandise ! », ECI(2012)000003 enregistrée le 10 mai 2012.

²⁶ Commission européenne, *Communication de la Commission sur l'initiative citoyenne européenne « L'eau et l'assainissement sont un droit humain ! L'eau est un bien public, pas une marchandise ! »*, Bruxelles, 19 mars 2014, COM(2014)177 final.

processus de l'ICE, l'initiative a exercé une certaine influence dans la procédure législative ordinaire alors en cours. Dès juin 2013, le Commissaire européen en charge du marché intérieur et des services annonçait en effet le retrait du secteur de l'eau du périmètre d'application de la directive en débat sur les concessions²⁷. Le fait que cette initiative a principalement été portée par la puissante Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) – qui représente près de 275 organisations syndicales²⁸ – n'est pas anodin quant à l'écho qu'elle a pu recevoir au sein de la Commission européenne elle-même.

Par-delà la situation particulière, cet exemple interroge le caractère effectivement participatif de la démarche. L'ICE est-elle une réelle ouverture aux citoyens ? Ou ne consiste-t-elle qu'en un mécanisme qui réédite les *scénarii* en usage de consultation d'une société civile « organisée » et en ordre de marche dans les couloirs des institutions communautaires ?

B. ECUEILS DE LA PRATIQUE DEMOCRATIQUE A L'ECHELLE EUROPEENNE

A plusieurs reprises, la Commission européenne a exprimé son souhait de favoriser la constitution et l'essor d'un espace public européen. En 2001, dans son Livre blanc sur la gouvernance, elle fixait déjà pour objectif de « créer un "espace" transnational dans lequel les citoyens de divers pays peuvent débattre de ce qu'ils considèrent comme les défis majeurs de l'Union »²⁹. A la suite des référendums français et néerlandais sur le Traité constitutionnel européen, la Commission adoptait son plan « Démocratie, Dialogue et Débat »³⁰ afin de redonner de la vigueur à la démocratie européenne et contribuer à l'édification d'une sphère publique communautaire. L'ICE s'inscrit dans cette démarche visant à accroître la légitimité de l'UE³¹. En ce sens, le vice-président de la Commission européenne en charge des relations interinstitutionnelles et de l'administration, Maroš Šefčovič, indiquait à l'occasion du premier anniversaire de l'ICE qu'elle représente « la première étape sur la voie d'une démocratie en ligne de caractère transnational à l'échelle européenne »³².

²⁷ European Commission, *Statement by Commissioner Michel Barnier on the exclusion of water from the Concessions Directive*, 21 June 2013, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/docs/speeches/20130621_water-out-of-concessions-directive_en.pdf.

²⁸ Soit 8 millions d'employés des secteurs de l'énergie, de l'eau, des déchets, de la santé et des services sociaux et des administrations locales et nationales dans les pays de l'UE et ceux de son voisinage oriental

²⁹ Commission européenne, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, Bruxelles, 25 juillet 2001, COM(2001)428.

³⁰ Commission européenne, *Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà : Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat*, Bruxelles, 13 octobre 2005, COM(2005)494 final.

³¹ Pour un questionnement de cette posture, cf. N. LEVRAT, « L'initiative citoyenne européenne : une réponse au déficit démocratique ? », *Cahiers de droit européen*, 2011/1, p. 53-101 ; A. ALEMANNI, « Le principe d'ouverture en droit européen : d'un instrument de lutte contre l'opacité institutionnelle à un outil de démocratie », *Revue du droit de l'Union Européenne*, 4, 2012, p. 627-653.

³² CESE, « L'initiative citoyenne européenne fête son premier anniversaire », Communiqué de presse CES/13/29, 9 avril 2013.

Si l'initiative citoyenne est ainsi fréquemment présentée comme une phase décisive de la formation d'un espace public européen, seulement un cinquième des Européens estiment possible d'en faire un jour usage. A l'automne 2013, ce sont près de 7 Européens sur 10 qui pensaient « *pas du tout* » (35%) ou « *pas très* » (34%) probable de recourir à l'ICE. La propension à envisager de mettre en œuvre ce dispositif s'accroît à mesure que le niveau de diplôme s'élève et que le statut social se consolide : l'intention d'utiliser la procédure de l'ICE est la plus manifeste parmi les étudiants (31%), les personnes affirmant se situer en haut de l'échelle sociale (27%) et les cadres (26%)³³.

De manière générale, la pratique de l'ICE se heurte aussi à des défis d'ordre technique et stratégique qui laissent entrevoir la difficulté à faire évoluer la conception du dialogue civil au niveau des institutions communautaires. L'initiative dite « *citoyenne* » suppose en effet une minutieuse structuration plutôt qu'une spontanéité dispersée. La mise en place d'un comité de 7 personnes physiques en provenance d'au moins 7 Etats membres, puis la collecte d'un minimum d'1 million de signatures dans au moins 7 Etats en respectant une répartition précise par pays participant, sont autant d'opérations qui supposent une solide capacité de structuration et une forte réactivité au niveau communautaire dont un simple groupe de citoyens, même très motivés, aurait sans doute quelques difficultés à faire preuve.

L'ICE suppose en effet une expertise de l'espace politique et juridique européen. Les organisateurs doivent tout d'abord identifier une problématique susceptible de nécessiter une solution à l'échelle communautaire. Il leur faut ensuite s'interroger sur l'existence préalable d'une législation européenne, identifier la base juridique sur laquelle pourrait s'appuyer leur initiative sans oublier que celle-ci doit relever des attributions de la Commission européenne. Il convient non seulement de s'assurer que la proposition est admissible mais également que le cadre procédural de l'ICE est bien l'instrument approprié pour combler la lacune identifiée dans le droit communautaire. En effet, la pétition, les contacts avec les parlementaires européens, le lobbying pourraient se révéler, selon les situations, plus pertinents et efficaces que la procédure de l'initiative citoyenne.

Le maquis communautaire auquel pourraient rapidement être confrontés les porteurs d'une ICE a conduit au positionnement sur ce créneau d'organisations non gouvernementales et d'associations spécialisées sur les questions européennes – dont, en France, l'Association Jean Monnet – qui se proposent de mettre en relation les citoyens européens désireux de constituer un comité. Ces structures font office de relais dans l'information relative aux traités, au droit dérivé ainsi qu'à la jurisprudence communautaire, autant d'éléments qui doivent être pris en compte au stade de la formulation des initiatives ; elles permettent également d'identifier les interlocuteurs appropriés au sein de la chaîne bureaucratique européenne.

Pour rencontrer le succès, une ICE doit se baser, d'amont en aval, sur une stratégie de communication et de médiatisation qui permette de tisser un réseau de partenaires à travers plusieurs Etats de l'UE dont la mission sera de sensibiliser les individus à la cause portée par l'initiative. L'expérience *Right2Water* est une illustration de la préparation que requiert une ICE. Comme indiqué précédemment, la FSESP s'est appuyée sur un maillage d'organisations des secteurs environnemental, social et de santé. L'initiative a également reçu le soutien de structures politiques qui en ont fait la promotion aux niveaux national et régional au sein des Etats membres : des maires

³³ Commission européenne, *Eurobaromètre Standard 80. La citoyenneté européenne*, doc. cité, p. 60-61.

de grandes villes d'Europe, les régions de Nord-Westphalie, d'Andalousie, de Catalogne et de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont voté des motions de soutien à l'ICE³⁴.

De même, le lancement d'une ICE repose sur une expertise technologique. Les organisateurs ont la possibilité de proposer à la certification leur propre système de collecte en ligne des soutiens à leur initiative mais le recours à des hébergeurs privés peut se révéler onéreux. Le coût de la création d'un système informatique sécurisé et sa maintenance est estimé entre 20 000 et 30 000 euros³⁵. Aussi, la plupart des organisateurs se repose sur le logiciel libre mis à disposition par la Commission européenne³⁶, lequel a d'ailleurs rencontré des difficultés de fonctionnement lors du lancement des premières initiatives dont la date initiale de clôture a alors dû être repoussée³⁷.

L'organisation d'une ICE, si elle peut compter sur la mobilisation de volontaires, requiert bien souvent le concours de sponsors et de soutiens financiers. La FSESP a par exemple levé 120 000 euros avant même le démarrage de la campagne *Right2Water*, une somme employée à la rémunération des équipes de juristes, traducteurs, collecteurs de signatures, au développement du site Internet de l'initiative, à la rédaction et la diffusion de lettres d'information sur l'avancement de la procédure et ses résultats³⁸. L'entreprise de financement d'une ICE peut de plus sembler hasardeuse et relever d'un pari sur l'avenir. Le chemin allant de la formulation de l'initiative à la collecte des signatures est parfois tortueux et le « *retour sur investissement* » n'est pas garanti puisque la Commission n'est qu'invitée à initier la législation sur le sujet proposé.

Du point de vue administratif, l'origine du financement des initiatives doit être clairement mentionnée au stade de l'enregistrement, une exigence clairement compréhensible. Mais du point de vue de la philosophie de l'initiative et de l'idée de donner un moyen d'interpellation aux citoyens, la question du financement n'est pas sans jeter, sinon le soupçon, du moins une ombre de possible dénaturation de la procédure par l'instrumentalisation de l'ICE au profit de groupes d'intérêts. Ainsi peut-on noter que l'ICE sur la protection et le bien-être des vaches laitières – finalement retirée par les organisateurs faute de soutien suffisant³⁹ – avait bénéficié d'un financement de la société commercialisant glaces et crèmes glacées *Ben and Jerry's* à hauteur de la somme confortable de 90 934 euros.

³⁴ « Les régions européennes soutiennent l'ICE "L'eau, un droit humain" », 2 mai 2013, <http://www.right2water.eu/fr/node/363>.

³⁵ European Citizen Action Service (ECAS), *European Citizens' Initiatives: A first assessment*, November 2012, p. 3.

³⁶ Sur ces aspects techniques, voir le site de la Commission européenne <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/software>.

³⁷ Cf. *supra*, tableaux p. 12-13.

³⁸ Democracy International, European Citizen Action Service (ECAS), The ECI Campaign, Initiative and Referendum Institute (IRI) Europe, *The first year with transnational direct democracy in practice*, 2013, p. 15-20.

³⁹ « Directive européenne sur les vaches laitières », ECI(2012)000004 enregistrée le 10 mai 2012.

| Financement des ICE | | |
|---|--|--------------------|
| Intitulé et statut des ICE | Donateur(s) et répartition des dons (en €) | Financement (en €) |
| Collecte en cours | | |
| <i>New Deal 4 Europe</i> – Pour un plan européen extraordinaire de développement durable et de création d'emplois / ECI(2014)000002 | Italian Committee for ECI New Deal 4 Europe (2 000) | 2 000 |
| Collecte clôturée | | |
| Initiative Européenne pour le Pluralisme des Médias / ECI(2013)000007 | Alliance Internationale de Journalistes (1 000) ; European Alternatives (1 000) | 2 000 |
| <i>ACT 4 Growth</i> / ECI(2013)000004 | Madalin Dumitru (2500); MADI GROUP (10 000) | 12 500 |
| "30 km/h – redonnons vie à nos rues!" / ECI(2012)000014 | EUGENT Europäische Gesellschaft für Entschleunigung gUG (3 000) ; Joseph Kusstatscher (500) ; Bruckert / Wüthrich (800) ; Verkehrsclub Deutschland, LV Bayern (500) ; Felix Hummel (250) ; Verkehrsclub Deutschland, Bundesverband (3 000) ; Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club Bundesverband (3 000) | 12 050 |
| Suspension du paquet énergie et climat de l'UE / ECI(2012)000010 | Groupe politique du PE "Europe of Freedom and Democracy" (EFD) | 2 500 |
| STOP VIVISECTION / ECI(2012)000007 | Giovanni Bruno (501) ; Stefano Fucelli (1 500) ; LEAL Lega AntiVivisezionista (4 000) ; Partito Animalista Europeo (3 000) ; Comitato Scientifico Equivita (1 500) ; LAV Lega Anti Vivisezione (3 000) ; Comitato Europeo Difesa Animali (1 000) | 14 501 |
| Examinée par la Commission | | |
| Un de nous / ECI(2012)000005 | Fondazione Vita Nova (120 580) ; Fundacion Provida de Cataluña (5 639) ; Fundacion Valores y Sociedad (33 000) | 159 219 |
| L'eau et l'assainissement sont un droit humain ! L'eau est un bien public, pas une marchandise ! (<i>Right2Water</i>) / ECI(2012)000003 | Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) : 100 000 versés le 03/04/2012, 20 000 versés le 18/04/2012, 20 000 versés le 28/11/2013 | 140 000 |
| Retirées par les organisateurs | | |
| <i>Kündigung Personenfreizügigkeit Schweiz</i> / ECI(2012)000015 | Boris Steffen (40 000) ; Michael Wang (110 000) | 150 000 |
| <i>End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights</i> / ECI(2012)000012 | Ms C. Cormack (2 291) | 2 291 |
| Directive européenne sur les vaches laitières / ECI(2012)000004 | Ben and Jerry's (90 934) ; World Society for the Protection of Animals (181 878) ; Compassion in World Farming (72 755) | 345 567 |
| Soutien insuffisant dans le délai prescrit d'un an | | |
| Arrêtons l'Ecocide en Europe: une Initiative des Citoyens pour donner des Droits à la Terre / ECI(2013)000002 | Ms. T. Field (2 291) ; A. Stanic (1 033) | 3 324 |
| Revenu de base inconditionnel - Explorer une voie vers des conditions sociales émancipatrices dans l'UE / ECI(2013)000001 | Basic Income Earth Network (1 080) ; G. Huff (500) ; G. Lorin (500) ; R. Hertzog Freexian SARL (500) | 2 580 |
| <i>Single Communication Tariff Act</i> / ECI(2012)000016 | Yannick Naud (2 000) | 2 000 |
| Pour une éducation européenne de qualité pour tous / ECI(2012)000008 | Union for Unity; Tom Hoyem, European School (Karlsruhe); Amicale Education; Renouveau et Démocratie (R&D); European School, Varese Parents' Association (AGSEV); Groupe Unitaire pour le Développement des Écoles Européennes (GUDEE); Etoile Education; European school, Luxembourg Parents' Association (EEL); European school, Culham Parents' Association (CESPA); Christopher Wilkinson; University Women of Europe (UWE); Vereniging Openbaar Onderwijs; European School, Karlsruhe Parent Association; Gerard Hanney; European Parents' Association (EPA); European school, Frankfurt Parents' Association; Confédération Européenne des Syndicats Indépendants (CESI) – 1 000 € chacun | 17 000 |
| Fraternité 2020 - Mobilité. Progrès. Europe / ECI(2012)000001 | Government to You (5 000); École Supérieure des Sciences Commerciales d'Angers (500); Allianz Kulturstiftung (500); Fondation Hippocrène (1 000) | 7 000 |

Source : Commission européenne, *Registre officiel de l'initiative citoyenne européenne*.

La collecte des signatures dans un espace multilingue ne peut donc être menée à bien qu'à partir d'organisations expérimentées disposant d'infrastructures techniques, de ressources financières et humaines. Dès lors, les titulaires de cette expertise de l'univers communautaire et des mobilisations d'opinions transnationales ne seraient-ils autres que les membres de la société civile déjà en action à Bruxelles ?

Conclusion

L'initiative citoyenne européenne a, dès l'origine, été présentée comme un mécanisme participatif. La pratique lui donnerait davantage un caractère consultatif, spontané mais néanmoins organisé, au sens où la Commission laisse le soin aux citoyens de se concerter, d'identifier un thème suffisamment transnational méritant de faire l'objet d'une action de l'UE, puis de lui faire part de leurs doléances à ce sujet. L'idée de voir émerger un espace public européen à partir d'un instrument qui ne serait qu'à peine l'amorce d'une interaction avec les institutions communautaires ne manque pas de laisser sceptique. En d'autres termes, les citoyens proposent et la Commission dispose en aiguillant éventuellement la problématique sur la voie de la procédure législative ordinaire. Les critiques peuvent aussi porter sur le fait que l'initiative citoyenne favoriserait les acteurs disposant de ressources cognitives, matérielles et humaines relativement importantes et bien établies sur la scène européenne.

Toutefois, la logique de l'ICE modifie le schéma d'organisation des procédures classiques de consultation allant des négociations catégorielles vers les réseaux transversaux. Le dialogue ne se fait pas seulement entre Bruxelles et des organisations nationales ou locales. Pour mobiliser le nombre requis de soutiens, et à l'heure des réseaux sociaux, l'initiative doit nécessairement trouver un ancrage dans les territoires, auprès de populations suffisamment nombreuses. Car la démarche consiste bien à faire sens mais aussi à faire masse. Cette force d'interpellation, c'est-à-dire d'identification puis de mise sur l'agenda politique d'une question, peut ainsi être l'occasion d'une prise de conscience, sinon d'un engagement, de la part d'acteurs qui n'étaient jusqu'alors pas impliqués dans de tels processus.

Parce que l'ICE n'est pas un référendum – dont les dernières expérimentations sur des thématiques communautaires n'ont pas été des plus heureuses vu de Bruxelles – et parce qu'elle conserve *in fine* la maîtrise de l'issue de la procédure, la Commission européenne pourrait percevoir l'influence populaire sous un jour moins déstabilisant. En reprenant tout ou partie d'une initiative soutenue par un nombre conséquent de citoyens, elle y trouverait d'ailleurs aussi un moyen de renouveler sa légitimité aussi bien qu'un outil de stimulation de son pouvoir de proposition.

L'ICE peut contribuer à atteindre une européanisation des débats politiques. Pour réunir les quotas de soutien nécessaires dans au moins 7 Etats, l'ICE doit porter sur un thème transnational. Sur le fond, cette exigence suppose de faire éclater les espaces de débat public jusque-là principalement nationaux. Sur la forme, les organisateurs de l'ICE et les citoyens désireux de la soutenir doivent également savoir se rassembler par-delà les frontières nationales et créer du lien entre les espaces existants. C'est en ce sens que, si l'ICE ne suffit pas à créer à elle seule une forme de « *peuple* » ou de

demos européen⁴⁰, elle pourrait être le catalyseur de discussions transnationales, la première pierre vers la constitution d'opinions transfrontières voire, à terme, d'un espace public européen.

L'initiative citoyenne européenne est un instrument nécessitant de part et d'autre une période d'apprentissage et sans doute encore trop récent pour y percevoir une dimension illusoire pour les uns, d'espérance pour les autres, quant à la formation d'un espace public européen. Quoiqu'il en soit, le règlement ICE n° 211/2011 prévoit dans son article 22 qu'au plus tard trois ans après son entrée en vigueur, soit le 1^{er} avril 2015, puis tous les trois ans, la Commission présentera un rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'ICE. La poursuite des expériences lancées durant ces deux premières années de fonctionnement permettra de mieux percevoir les effets de l'ICE sur la structuration du débat politique en Europe, sur les relations entre les institutions et les citoyens européens, et l'implication de ces derniers dans le processus normatif communautaire.

⁴⁰ Sur l'hypothèse du difficile avènement d'un peuple ou *demos* européen, cf. entre autres J. H. H. WEILER, "European Democracy and Its Critique", *West European Politics*, 18(3), 1995, p. 5; D. GRIMM, "Does Europe need a constitution?", in P. GOWAN, P. ANDERSON (eds.), *The Question of Europe*, London, Verso, 1997, p. 239-257.