

Question d'Europe

n°192

31 janvier 2011

L'initiative citoyenne européenne :
une fausse bonne idée ?

de Jean-Luc Sauron,

Maître des Requêtes au Conseil d'État

RÉSUMÉ Le règlement organisant les modalités de mise en œuvre de l'initiative citoyenne européenne devrait être adopté début 2011. Lors de sa procédure de négociation, aucune divergence significative en la matière ne s'est manifestée entre la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen. Ce consensus contraste avec le fort impact que cet instrument de démocratie participative pourrait avoir sur la dynamique institutionnelle européenne. Diverses questions se posent : celle des perturbations induites par sa mise en œuvre sur l'exercice, par la Commission européenne, de ses compétences en matière d'initiative législative ; celle de la conciliation des éventuelles divergences entre les signataires d'une initiative citoyenne et les positions adoptées par le Conseil européen, le Conseil des ministres, le Parlement européen ou encore les parlements nationaux ; celle enfin du bouleversement envisageable du rôle de régulation de la Cour de justice.

INTRODUCTION Le traité de Lisbonne renforce la démocratie participative en affirmant au troisième paragraphe de l'article 10 du traité sur l'Union européenne (TUE) que « *Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens* ». Cette vision est bien soupçonneuse quant à l'actuel fonctionnement de l'Union européenne et traduit la méfiance des citoyens européens vis-à-vis de leurs représentants. D'ailleurs, le secrétaire d'Etat britannique à l'Europe, David Lidington, ne défend-t-il pas le projet de loi visant à soumettre à référendum tout transfert « *significatif* » de pouvoirs de Londres vers l'Union européenne en affirmant qu'ainsi « *il n'y aura pas de possibilité d'entourlouper le gouvernement* » [1] ?

Cette proximité revendiquée entre le citoyen et les décisions prises en son nom se concrétise par le droit d'initiative européenne prévu au quatrième paragraphe de l'article 11 du TUE qui précise que « *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. » L'initiative citoyenne n'a pas conduit à des polémiques marquées au niveau national ou européen durant la négociation du règlement relatif aux modalités de sa mise en œuvre. Dans ce contexte, une réflexion sur les effets systémiques de cet instrument sur l'architecture institutionnelle européenne s'avère nécessaire avant que ces derniers ne se fassent sentir.

**LES QUESTIONS RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE
DE L'INITIATIVE CITOYENNE**

Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24 alinéa 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La Commission européenne a publié le 11 novembre 2009 (trois semaines avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009) un livre vert sur l'Union européenne. La période de consultation a couru du 11 novembre 2009 au 31 janvier 2010. 65 organisations enregistrées, 70 organisations non-enregistrées [2] , 153 contributions individuelles et 41 autorités publiques (gouvernement central ou d'Etat fédéré, parlement national ou régional) ont répondu. A cette consultation s'est

1. *Europolitique*, n°4117 du 12 janvier 2011, focus. Dans le même sens, il convient de relever que le Premier ministre danois est poursuivi en justice pour « avoir autorisé l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne sans référendum et par un simple vote du parlement national » (chronique en bref, *Europolitique*, n°4118 du 13 janvier 2011).

2. *Concernant la signification d'organisation enregistrée et d'organisation non-enregistrée, voici ce qu'il est possible de trouver sur le site Internet de la Commission européenne : « Dans un souci de transparence, les organisations sont priées de fournir publiquement toute information utile les concernant, en s'inscrivant au registre des lobbyistes et groupes d'intérêt et en souscrivant à son code de déontologie. Les contributions des organisations non enregistrées seront publiées séparément de celles des organisations enregistrées ».*

L'initiative citoyenne européenne :
une fausse bonne idée ?

ajoutée une audition publique à Bruxelles le 22 février 2010 à l'attention de tous ceux qui y avaient participé. Interrogée par l'auteur, la Commission européenne estime que « le nombre de contributions reçues lors de cette consultation a été satisfaisant. Il est comparable à celui obtenu pour d'autres livres verts ». Elle souligne par ailleurs « qu'une proportion importante des réponses est venue de citoyens individuels ».

Alors que les gouvernements finlandais, tchèque, néerlandais, hongrois, autrichien, roumain, suédois, et britannique y ont contribué [3], le gouvernement français n'a pas fait connaître d'observation. Les parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat ne se sont guère penchés sur la question, à la différence de leurs homologues portugais, allemands, luxembourgeois, tchèques, danois, autrichiens, grecs, britanniques, irlandais, lituaniens, et suédois. De plus, de nombreuses assemblées régionales se sont prononcées (autrichienne, italienne, allemande, britannique, néerlandaise et écossaise). Aucune collectivité territoriale française n'a cru devoir donner sa position. De même, ni les organisations syndicales de salariés, ni celles représentatives des milieux patronaux ne se sont prononcées. Au niveau politique, seule « la fédération des Français à l'étranger » du Parti socialiste a envoyé une contribution. Enfin, le milieu associatif français « pro-euro-

péen » n'a guère brillé : il est possible de relever les contributions du Mouvement européen France d'Ille-et-Vilaine, du Mouvement européen France de Seine-Maritime et de la Maison de l'Europe-Rennes-Haute Bretagne.

Le livre vert a cherché à mieux cerner des difficultés non prévues par le TUE. Il en a relevé dix : le nombre minimum d'États membres d'où proviennent les signataires de l'initiative, le nombre minimum de signataires par pays ; l'âge minimum des signataires ; la forme et le libellé de l'initiative citoyenne ; les règles concernant la collecte, la vérification et l'authentification des signatures ; le délai de collecte des signatures ; la méthode permettant d'enregistrer officiellement les initiatives ; les règles en matière de transparence et de financement (applicables aux organisateurs) ; l'éventuel délai de réponse de la Commission ; la démarche à adopter si plusieurs initiatives citoyennes portent sur le même sujet.

LES INSTITUTIONS DE L'UNION FACE À L'INITIATIVE CITOYENNE

Le tableau ci-dessous présente les différentes positions défendues par la Commission, le Conseil et le Parlement européen lors de l'examen de la proposition de règlement relative à l'initiative citoyenne européenne.

	Proposition de règlement (31/03/2010)	Position du Conseil de l'UE (Orientation générale du 22 juin 2010)	Position du PE (octobre 2010)	Règlement (décembre 2010-janvier 2011)
Nombre minimal d'Etats membres dont doivent provenir les signataires	Un tiers des Etats membres (soit 9 Etats membres)	Un tiers des Etats membres (soit 9 Etats membres)	Un cinquième des Etats membres (soit 5 Etats membres)	Un quart des Etats membres (soit 7 Etats membres)
Nombre minimal de citoyens par Etats membres	Nombre de députés au PE x 750	Nombre de députés au PE x 750	Nombre de députés au PE x 750	Nombre de députés au PE x 750
Organisateurs	Personne physique ou morale ou une organisation responsable	Personne physique ou morale ou une organisation responsable	Personnes physiques réunies au sein d'un comité des citoyens d'au moins 7 membres résidant dans au moins 7 Etats membres	Personnes physiques réunies au sein d'un comité des citoyens d'au moins 7 membres résidant dans au moins 7 Etats membres
Âge minimum requis pour soutenir une initiative	Celui de la majorité électorale pour les élections européennes	Celui de la majorité électorale pour les élections européennes	16 ans	Celui de la majorité électorale pour les élections européennes
Enregistrement des initiatives proposées	Obligatoire dans un registre en ligne mis à disposition par la Commission européenne	Obligatoire dans un registre en ligne mis à disposition par la Commission européenne, qui peut refuser d'enregistrer une initiative	Obligatoire dans un registre en ligne mis à disposition par la Commission européenne, qui peut refuser d'enregistrer une initiative	Obligatoire dans un registre en ligne mis à disposition par la Commission européenne, qui peut refuser d'enregistrer une initiative

3. Il convient d'y rajouter des gouvernements d'entités sub-étatiques espagnoles et autrichiennes.



	Proposition de règlement (31/03/2010)	Position du Conseil de l'UE (Orientation générale du 22 juin 2010)	Position du PE (octobre 2010)	Règlement [4] (décembre 2010-janvier 2011)
Procédures et conditions pour la collecte des déclarations de soutien	Collecte en ligne et/ou papier	Collecte en ligne et/ou papier	Collecte en ligne et/ou papier	Collecte en ligne et/ou papier
Délai de collecte des déclarations de soutien	12 mois	12 mois	12 mois	12 mois
Décision concernant la recevabilité des initiatives proposées	L'organisateur doit déposer auprès de la Commission une demande de décision concernant la recevabilité après avoir collecté 300.000 signataires provenant d'au moins trois Etats membres	L'organisateur doit déposer auprès de la Commission une demande de décision concernant la recevabilité après avoir collecté 100.000 signataires provenant d'au moins trois Etats membres	Aucune décision de recevabilité prévue	Aucune décision de recevabilité prévue
Exigences relatives à la vérification et à l'authentification des déclarations de soutien	A la charge des Etats membres	A la charge des Etats membres sur la base de contrôle pouvant être réalisés au moyen de sondages aléatoires	A la charge des Etats membres sur la base de contrôle pouvant être réalisés au moyen de sondages aléatoires	A la charge des Etats membres sur la base de contrôle pouvant être réalisés au moyen de sondages aléatoires [5]
Examen d'une initiative citoyenne par la Commission	La Commission a quatre mois pour examiner une initiative et se prononcer sur ce qu'elle entend faire	La Commission a quatre mois pour examiner une initiative et se prononcer sur ce qu'elle entend faire	La Commission a trois mois pour examiner une initiative et se prononcer sur ce qu'elle entend faire	La Commission a trois mois pour examiner une initiative et se prononcer sur ce qu'elle entend faire
Rapport de la Commission sur la mise en œuvre du règlement	5 ans après l'entrée en vigueur du règlement	3 ans après la date d'application du règlement	3 ans après l'entrée en vigueur et tous les 3 ans par la suite	3 ans après l'entrée en vigueur et tous les 3 ans par la suite

L'accord du Parlement européen et du Conseil sur la proposition de règlement a été constaté le 16 décembre 2010. Le Conseil devrait formellement adopter le règlement « *relatif à l'initiative citoyenne européenne* » lors d'un Conseil des ministres du début de l'année 2011. Ensuite les Etats membres disposeront d'une année pour prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre. La lecture du tableau aide à discerner la grande convergence des trois institutions européennes sur cette question. Dans le tableau sont mentionnées, en gras, les divergences. A l'exception du nombre des Etats membres, les autres oppositions ne sont pas conséquentes. Certes, le Parlement européen a obtenu la suppression des dispositions relatives à la décision de recevabilité de l'initiative délivrée par la Commission, mais cette mesure retrouve sa place lors de l'enregistrement de l'initiative par la possibilité attribuée à la Commission de refuser l'initiative. Il n'y a plus de nombre minimum de

signatures pour conditionner cet examen de recevabilité, mais constituait-il vraiment un frein ? La périodicité du rapport à la charge de la Commission sur la mise en œuvre du règlement et les modifications à y apporter a été renforcée en passant de 5 à 3 ans, puis en prévoyant une régularité dans sa production (tous les 3 ans). Mais cette meilleure adaptabilité du texte aux contraintes aurait été, de toutes les façons, assurée autrement (demande du Parlement européen, par exemple). Quant à la limitation apportée à la qualité des organisateurs de l'initiative (personne physique ou morale et organisation pour la Commission et le Conseil, personne physique dans le cadre d'un comité des citoyens pour le Parlement européen), elle n'est qu'une divergence d'optique puisqu'aucune institution n'a contesté le droit à une personne morale (parti politique, syndicat ou association) de soutenir une initiative. Mais la divergence sur le nombre des Etats est-elle si-

4. Voir, à ce titre, le schéma sur les procédures et conditions requises pour une initiative citoyenne à la fin de cet article.

5. Pour que la nécessaire vérification des signatures puisse s'effectuer sans « entraîner des charges administratives inutiles » pour les Etats membres, il a été décidé que ceux-ci pouvaient se limiter à des vérifications partielles par sondages aléatoires sans se voir imposer une authentification de chacune des signatures. Sinon la charge pourrait se révéler très importante : par exemple 74250 signatures à vérifier pour l'Allemagne ou 54000 pour la France.

L'initiative citoyenne européenne : une fausse bonne idée ?

gnificative ? La variation de la position du Parlement européen, (d'un cinquième à un quart) par opposition au tiers revendiqué par la Commission et le Conseil, semble davantage tenir de la théâtralisation de la négociation que d'une véritable position des uns et des autres. Il était évident qu'avec l'opinion publique européenne comme témoin, ce serait le chiffre le plus démagogique qui l'emporterait. Dès lors que le Parlement européen lançait un nombre trop bas (un cinquième) et qui ne pouvait se revendiquer d'aucun précédent dans les traités, il devenait naturel que la négociation s'arrêterait à mi-parcours entre la position de la Commission et du Conseil (un tiers) et celle du Parlement européen (un cinquième). Le « *bon sens* » l'a emporté concrétisé dans le choix du quart qui correspond à celui retenu par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) aux dispositions de son article 76. Cet article prévoit que les actes relatifs à la coopération judiciaire ou policière en matière pénale peuvent être adoptés sur initiative d'un quart des Etats membres. Un raisonnement similaire peut-être sans doute mené sur l'opposition relative à l'âge des signataires.

QUEL IMPACT DE L'INITIATIVE CITOYENNE SUR LES INSTITUTIONS POST-LISBONNE ?

Le premier considérant du règlement souligne que « *cette procédure donne aux citoyens la possibilité de s'adresser directement à la Commission, pour lui présenter une demande l'invitant à soumettre une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités à l'instar du droit conféré au Parlement européen en vertu de l'article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au Conseil en vertu de l'article 241 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ». Il place sur le même plan le droit d'initiative législative des deux branches du pouvoir législatif de l'Union avec celui attribué à un million de ses citoyens !

La justification que la Commission doit faire de sa décision d'acceptation ou de refus de donner suite à une initiative est à rapprocher de ce que le Parlement européen a obtenu de la Commission dans l'accord-cadre [6] sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne du 20 octobre 2010. Dans cet accord-cadre, lorsque le Parlement européen deman-

de une initiative législative de la Commission, celle-ci « *présente une proposition législative dans le délai d'un an ou inscrit cette proposition dans son programme de travail pour l'année suivante. Si elle ne présente pas de proposition, la Commission en expose les motifs circonstanciés au Parlement* ». La motivation du refus renforce l'atteinte croissante au pouvoir d'initiative de la Commission en imposant à cette dernière de se justifier sans cesse de ne pas agir ! Après Lisbonne, l'affirmation du soi-disant monopole d'initiative de la Commission ne correspond plus à la réalité. Il est possible de relever au moins huit atteintes à ce monopole (y compris l'initiative) [7]. De plus, faut-il comprendre que la Commission se voit interdire de prendre une proposition législative dans la matière d'une initiative tant que les douze mois nécessaires à la collecte des signatures ne sont pas terminés ? Autrement dit, les citoyens européens ont-ils un « *monopole temporaire* » d'initiative empêchant la Commission européenne d'exercer sa compétence et d'émettre une proposition législative concurrente, durant la période de collecte des signatures ? Cette contrainte de neutralisation passagère de l'initiative législative s'applique-t-elle à celle prévue en faveur d'un quart des Etats membres à l'article 76 précité du TFUE ?

Le Conseil européen ou le Conseil des ministres ne sont pas à l'abri de la secousse. Que se passerait-il si un million d'Européens de sept Etats membres lançait une initiative pour la création d'euro-bonds, dont la création a été refusée par le tandem franco-allemand lors du Conseil européen de décembre 2010 ? La possibilité n'est pas purement une fiction, puisque le Premier ministre grec, George Papandreou a affirmé, après le blocage de Paris et de Berlin, vouloir lancer une initiative citoyenne dans ce domaine [8].

Enfin, le Parlement européen pourrait bien se trouver lui aussi impacté. La crise financière et les solutions, qui y ont été apportées, ont souligné l'importance de la validation par les parlements nationaux des contributions financières apportées par les Etats membres au Fonds européen de stabilisation financière. La légitimité du Parlement européen, dont le faible taux de participation aux élections au Parlement européen ne témoigne pas, pourrait, à son tour, se trouver en opposition avec une initiative européenne contraire à ses positions. Quelle serait la portée d'une initiative citoyenne prenant

6. JOUE n°L.304 du 20 novembre 2010, pages 47 et suivantes, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O:L:2010:304:0047:0062:FR:PDF>.

7. A ce sujet, voir Jean-Luc Sauron, *Le puzzle des institutions européennes*, Gualino-Lextenso éditions, 4ème édition, novembre 2010, pages 169-170.

8. Voir à ce propos, *Europolitique* n°4114 du 7 janvier 2011.

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. Le mode de recrutement de ses juges ne devrait-il pas évoluer vers un modèle plus politique du type de celui des juges à la Cour suprême des Etats-Unis, ou au moins, proche de celui des juges à la Cour européenne des droits de l'Homme, afin d'asseoir le caractère plus « *politique* » de ce type de décision [9] ?

En conclusion, la démocratie européenne cherche, comme les démocraties nationales qui y participent, les voies d'une meilleure expression des attentes des citoyens. Si l'effet sur la systémique institutionnelle européenne décrite dans cet article a été mal apprécié, l'initiative européenne constitue bien, par ailleurs, un outil

de dynamisation et de démocratisation du circuit décisionnel européen. Elle participe à une meilleure prise en compte des aspirations des citoyens européens par la chaîne institutionnelle, nationale et européenne, qui les représentent. Pour que les effets positifs de l'initiative citoyenne se fassent sentir, il conviendrait d'accompagner sa mise en œuvre d'un travail de pédagogie à destination tant des citoyens que des institutions européennes et des gouvernements des Etats membres. Le rapport sur sa mise en œuvre, prévu trois années après son entrée en vigueur, devrait faire l'objet d'une consultation, inhabituelle, du type de celle prévue pour un livre vert afin d'explicitier les attentes des citoyens utilisateurs et de justifier, d'une manière transparente, les éventuelles corrections devant y être apportées.

Ce rapport pourrait se trouver en concurrence avec une initiative citoyenne relative à la modification des modalités de fonctionnement de cet outil de démocratie participative !

Auteur : Jean-Luc Sauron,

Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, Professeur associé
à l'université Paris-Dauphine.

9. A ce sujet, voir Jean-Luc Sauron, *Procédures devant les juridictions de l'Union européenne et devant la CEDH*, Gualino-Lextenso éditions, novembre 2010.

DERNIÈRES PUBLICATIONS DE LA FONDATION

Entretien d'Europe avec Pascal Perrineau sur la montée du national-populisme en Europe

Entretien d'Europe n°53 - 24/01/2011 - Pascal Perrineau

Comment recréer un environnement économique européen prévisible ?

Question d'Europe n°191 - 17/01/2011 - Jean-François Jamet

Pour l'Europe - Cinquième Edition - Mai 2010

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

www.robert-schuman.eu

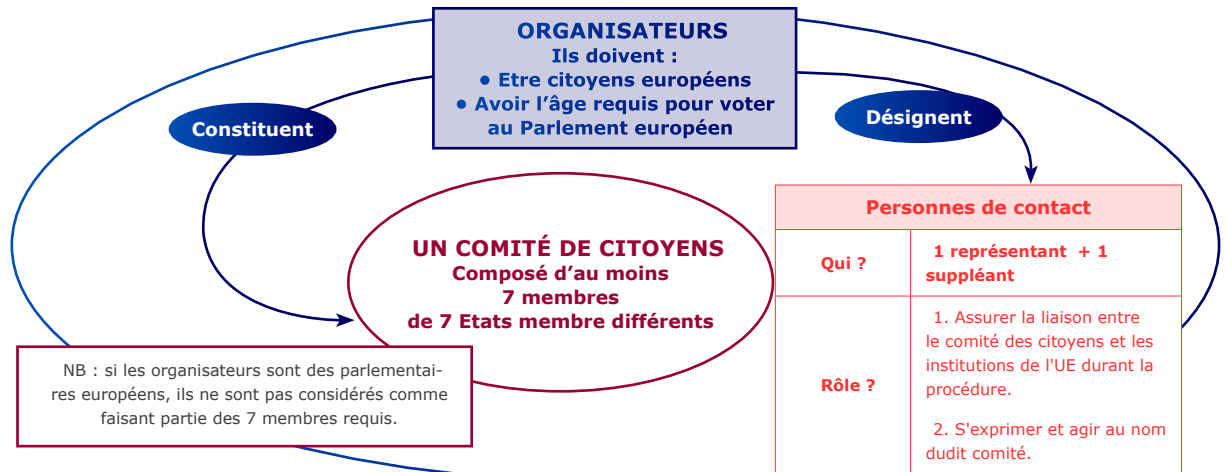
Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

Annexe

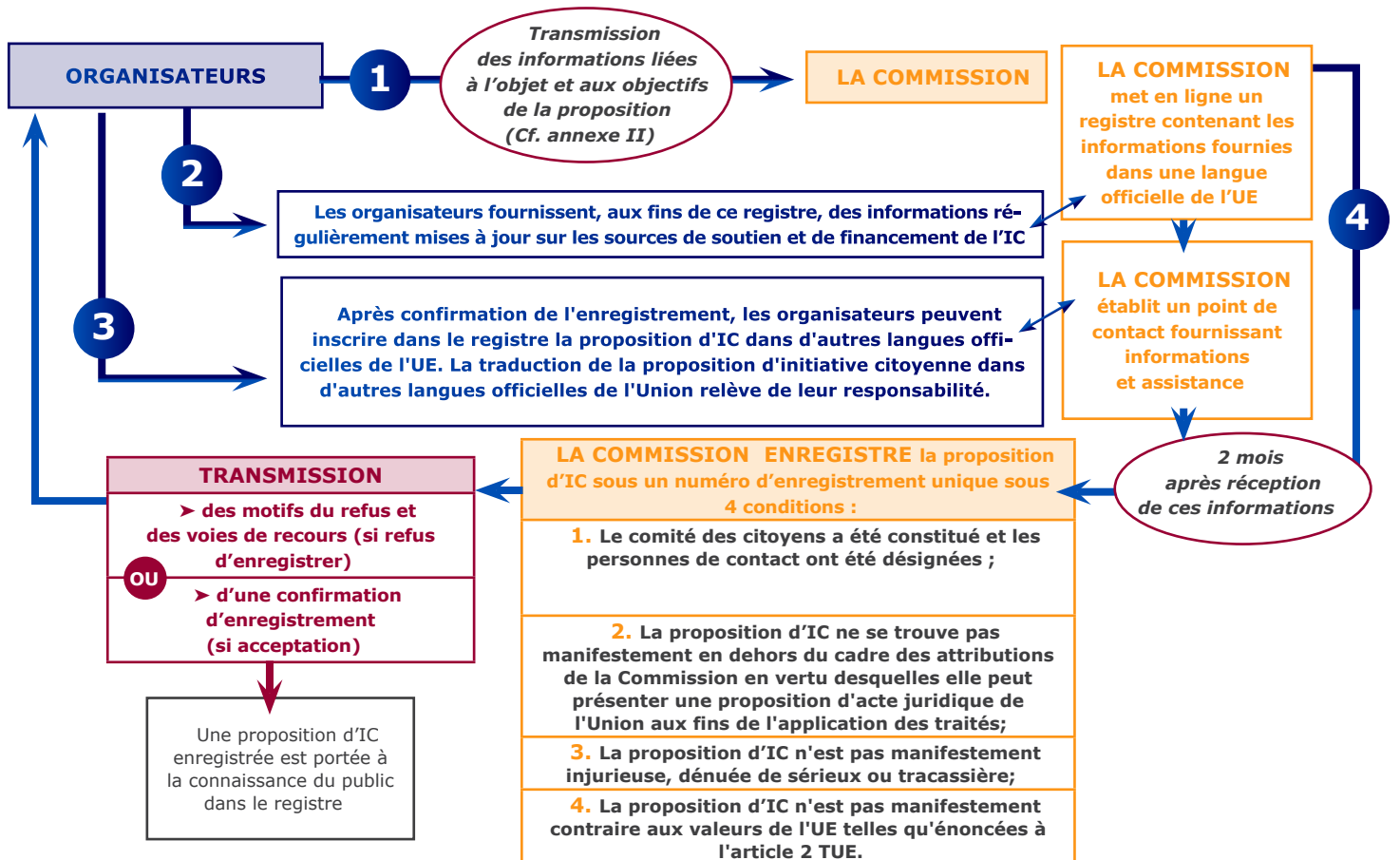
Schéma sur les procédures et conditions requises pour une initiative citoyenne, ainsi que le prévoient l'article 11 du TUE et l'article 24 TFUE

06



1ÈRE ÉTAPE

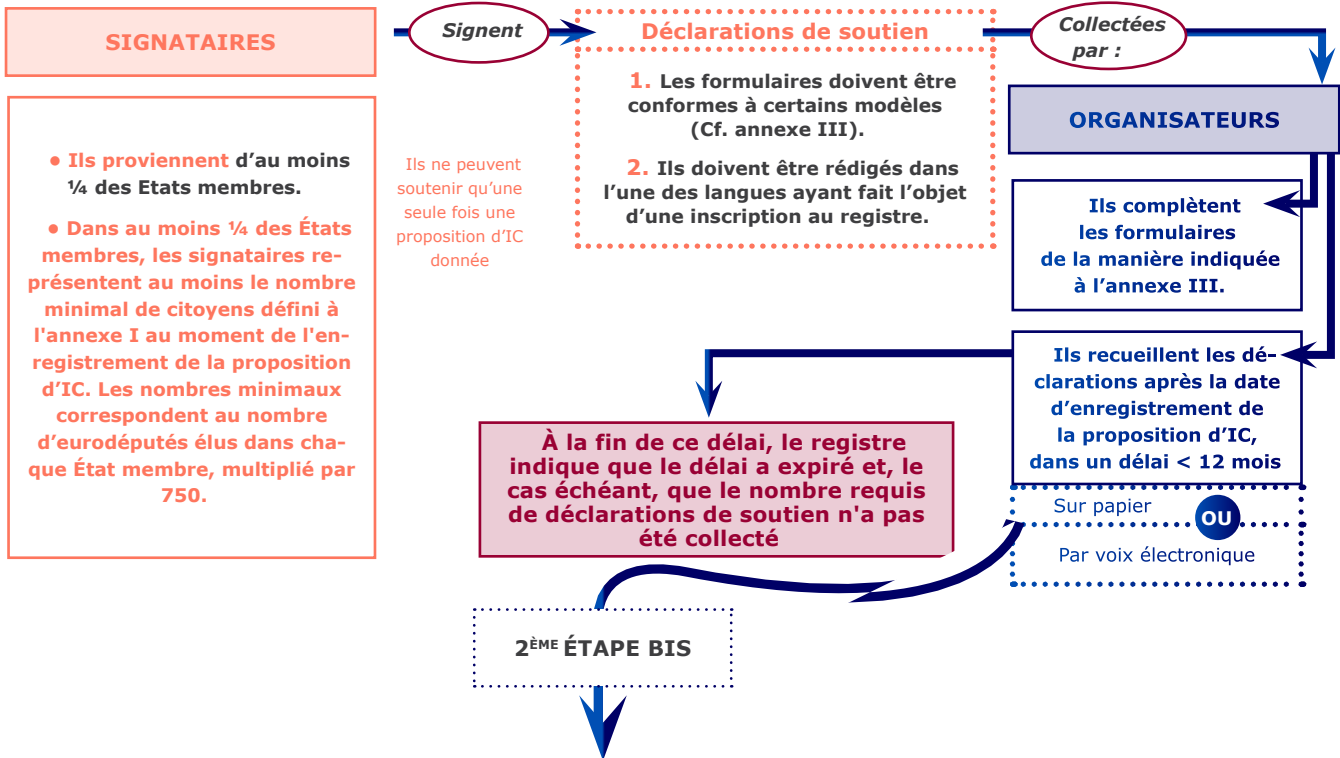
L'ENREGISTREMENT D'UNE PROPOSITION D'INITIATIVE CITOYENNE



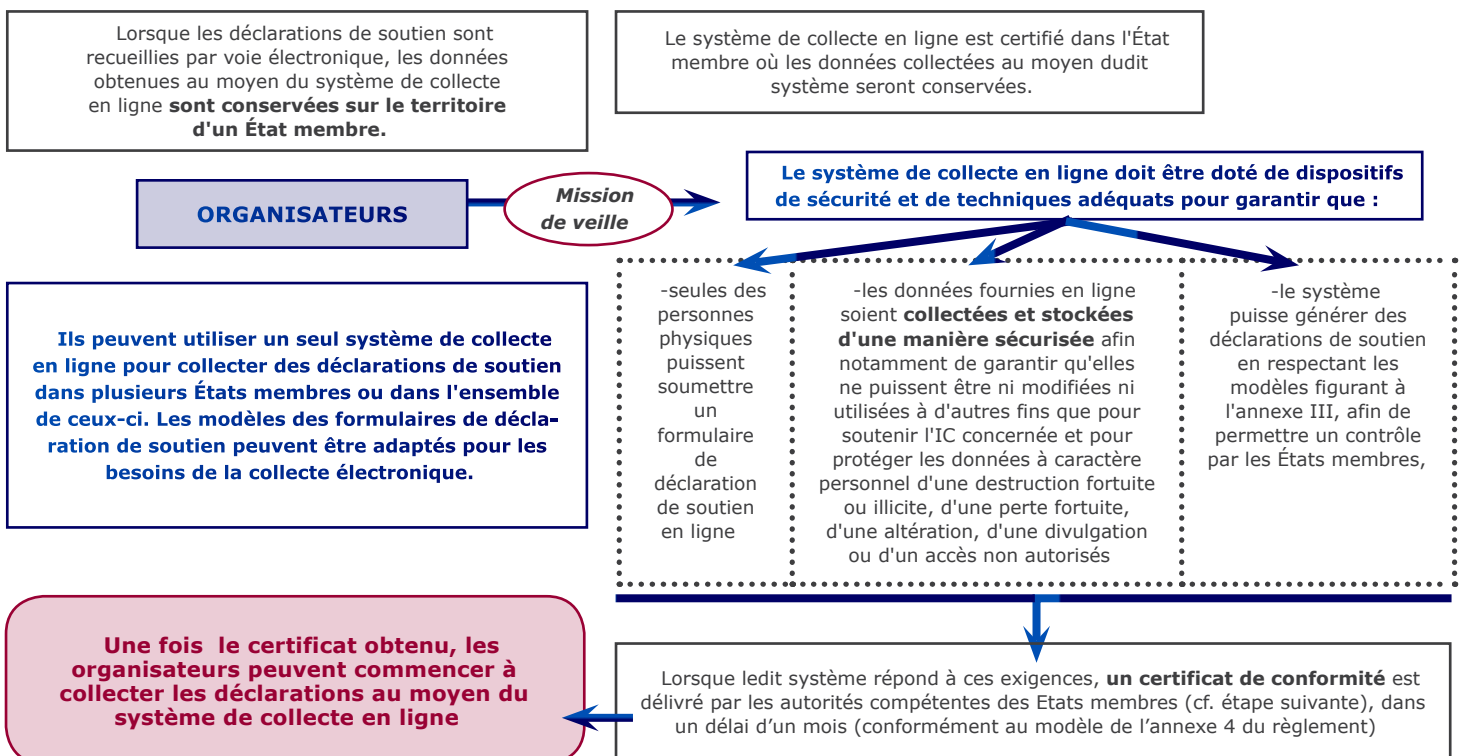
2^{ÈME} ÉTAPE

LA COLLECTE DES DÉCLARATIONS DE SOUTIEN

07



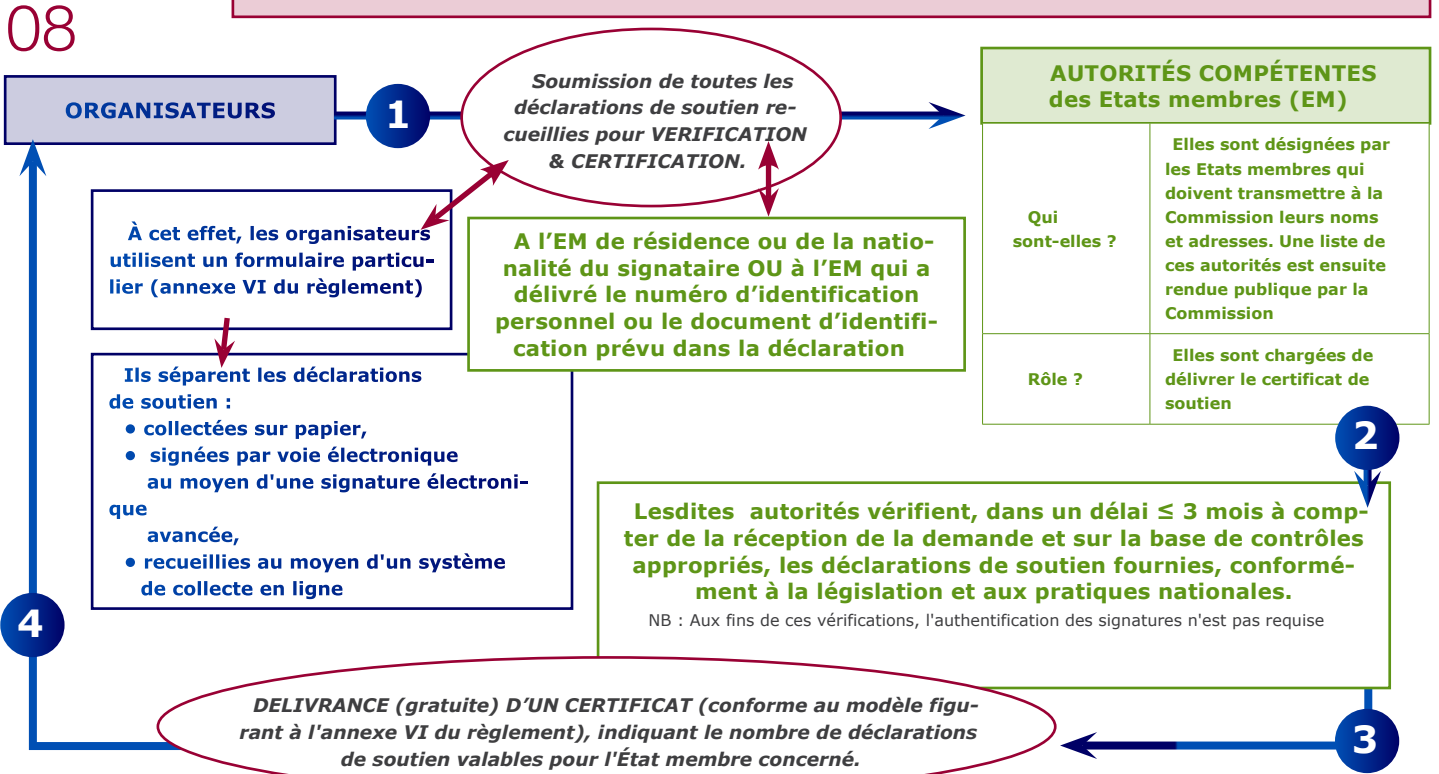
LE CAS PARTICULIER DES COLLECTES EN LIGNE



L'initiative citoyenne européenne :
une fausse bonne idée ?

3^{ÈME} ÉTAPE

VÉRIFICATION ET CERTIFICATION DES DÉCLARATIONS DE SOUTIEN



4^{ÈME} ÉTAPE

PRÉSENTATION D'UNE IC À LA COMMISSION ET PROCÉDURE D'EXAMEN

