

L'initiative citoyenne européenne et la création d'un espace public européen

Christian Mestre

Dans le cadre de la démocratie participative, et dans la continuité du projet de Constitution pour l'Europe, l'initiative citoyenne européenne (ICE) est une pièce maîtresse dont l'ambition affichée est de permettre aux citoyens européens d'être les auteurs de la construction du projet politique européen.

A partir de là, les pères et défenseurs de ce mécanisme institutionnel ont décliné tout un ensemble de vertus qui laissent à penser que les effets escomptés ne sont pas minces et qu'au-delà de la charge symbolique, l'ICE pourrait passer pour un remède miracle aux maux dont on accable la construction européenne et l'Union depuis des décennies : la réduction du déficit démocratique, la création d'un sentiment d'appartenance et d'adhésion, l'aspiration à une communauté de destin, le renforcement de la citoyenneté européenne, l'instauration d'un débat public pluraliste...En d'autres termes, l'ICE entend améliorer le fonctionnement démocratique de l'UE.

Pour autant la question de ce procédé de démocratie directe intervient relativement tard dans les préoccupations des constituants européens, puisque mention est faite de celui-ci lors des négociations du traité d'Amsterdam, mais cette novation démocratique ne sera pas reprise dans le texte faute d'adhésion d'une majorité d'Etats membres alors même que paradoxalement la plupart d'entre eux connaît en droit interne ce système de l'initiative citoyenne. Naturellement même si l'échelon, les modalités de mise en œuvre, la portée diffèrent singulièrement d'un pays à l'autre, il n'en demeure pas moins que 18 des 27 Etats membres connaissent et pratiquent ce procédé, soit au niveau national, régional ou local, l'Espagne prévoyant celui-ci à ces trois échelons. En Allemagne, si cette procédure n'existe pas à l'échelon fédéral, elle est présente dans tous les Länder, soit dans le cadre du gouvernement, soit dans celui de la démocratie locale. De ce fait, il n'est pas extraordinaire que ce soit un représentant du Bundestag au sein de la Convention réunie en 2004 qui

proposera et convaincra ses collègues de la nécessité d'introduire l'ICE alors que le texte du Praesidium de mai 2003 n'en faisait pas état.

Lors de l'élaboration du projet de traité de Lisbonne, il ne s'est pas trouvé de voix pour mettre en cause ce mécanisme, et c'est donc tout naturellement qu'il y figure aux articles 11§4 du TUE et 24 du TFUE. A part le seuil minimal d'un million de signatures de citoyens européens issus d'un nombre significatif d'Etats membres et l'invitation faite à la Commission dans le cadre de ses attributions à déposer une proposition d'acte, le traité s'en remet à l'adoption de futurs règlements. Quelques jours seulement après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Commission publiait un livre vert, puis à partir de l'exploitation de quelques trois cents réponses reçues, elle déposait une proposition de règlement et début 2011 cette dernière était adoptée puis complétée à la fin de l'année par un règlement d'exécution sur les aspects de la procédure en ligne. Seulement les problèmes techniques liés à la collecte électronique des signatures, à l'élaboration d'un logiciel pour la Commission ont été tels que le dispositif est réellement opérationnel depuis avril 2012 sans pour autant offrir une entière satisfaction et une totale sécurité. Une quinzaine d'initiatives sont en cours, c'est-à dire acceptées par la Commission et en attente de la réunion du million de signatures émanant d'au moins sept Etats membres, huit ayant été refusées faute de relever de la compétence juridique de la Commission.

La procédure qui permet d'aboutir à une proposition d'acte est enserrée dans un délai de 18 mois environ et s'organise en diverses étapes qui placent la Commission au milieu du dispositif et lui accorde le rôle principal, ce qui n'empêche d'ailleurs pas les Etats membres d'être associés, notamment pour valider le système de collecte en ligne des signatures. Toute la maîtrise de la procédure, de la recevabilité incombe à la Commission et le Parlement européen ne connaît de cette initiative qu'en fin de parcours lors d'une audition publique, et naturellement de l'examen de la proposition d'acte de la Commission reprenant l'objectif de l'initiative dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

L'ICE est conçue comme un dispositif transnational, c'est-à dire dépassant les questions nationales, pour assurer la création d'un espace public européen ou espace public européen selon les termes défendus par le Commissaire Maros

Sefcovic. Cet espace s'identifie avec le territoire de l'Union, se superpose au grand marché intérieur, et implique par essence une identification à une fédération plurinationale qu'est l'Union européenne. On aurait pu légitimement penser que l'élection des parlementaires européens au suffrage universel direct, la création plus récente de partis politiques européens, l'octroi de la citoyenneté européenne auraient posé les fondements d'un tel espace. Or il n'en est rien, il suffit de rappeler que le débat électoral pour les élections européennes est le plus souvent réduit à des problématiques nationales, et que la création des partis politiques européens paraît plus dictée par la manne financière liée à ce statut qu'à la volonté de participer à asseoir un espace public européen. Par conséquent les instruments qui auraient dû fonder cet espace n'ont pas provoqué les résultats escomptés. Devrait-on soulever le fait paradoxal que l'on attend de l'ICE de réussir là où le Parlement a échoué ? C'est peut-être demander beaucoup à ce mécanisme juridique que de développer un nouvel intérêt des citoyens de l'Union pour la construction européenne. Néanmoins la création de l'ICE est un fait politique majeur pour fonder un espace public européen sauf que cette initiative est plus dans le champ du nominalisme que dans celui de la démocratie représentative.

I L'instauration d'un espace public européen : une évolution politique majeure

Conçue comme un nouveau droit dans le chef des citoyens de l'Union, l'ICE a pour finalité de renforcer la consistance de la citoyenneté européenne en prônant la création autour de valeurs communes d'une opinion publique européenne

A/ Une extension de la citoyenneté européenne

Le dispositif relatif aux modalités et procédures relatives à une initiative s'insère dans la deuxième partie du TFUE consacrée à la non-discrimination et à la citoyenneté de l'Union (articles 18/25), ce qui ne va pas sans certaines conséquences.

D'une part elle prend ainsi place dans une démocratie participative, dans un système institutionnel où la société civile est de plain-pied dans la confection

de la législation. D'ailleurs l'acte juridiquement générateur de l'initiative est la création d'un Comité de citoyens de sept citoyens européens en provenance de sept Etats membres, et tout au long des diverses étapes de la procédure ce Comité est omniprésent : pour la désignation d'un représentant et de son suppléant en tant qu'interlocuteur de la Commission, pour l'enregistrement de la proposition d'initiative auprès de la Commission, pour la demande aux autorités nationales de certifier son système de collecte en ligne des signatures, pour la demande aux autorités nationales de vérifier les déclarations de soutien, pour la présentation de l'initiative à la Commission, pour l'audition publique auprès des parlementaires européens...

D'autre part cette citoyenneté européenne se retrouve dans les thèmes et objectifs des ICE sans pour autant se limiter à ce seul aspect. Ainsi sur les initiatives en cours, c'est-à-dire au stade de la récolte des signatures, on peut en mentionner deux exemples. La première intitulée « Let me vote » fondée sur les articles 20§2 (disposition énumérant les droits constitutifs de la citoyenneté) et 25 du TFUE (disposition instaurant une procédure pour compléter le contenu de la citoyenneté), a pour finalité de renforcer le sentiment d'appartenance des citoyens européens à une communauté de destin, d'approfondir le concept de citoyenneté européenne, de résoudre le problème de la perte du droit de vote des citoyens de l'Union résidant dans d'autres Etats membres, programme on ne peut plus ambitieux...La seconde dénommée « Central public online collection platform » s'appuie sur l'article 24 du TFUE (disposition fixant les modalités procédurales pour la présentation d'une ICE) en vue de créer un espace de discussions et d'échanges entre citoyens, et pour les inciter à s'impliquer dans les politiques de l'Union.

On s'aperçoit bien à travers ces illustrations que l'initiative a notamment pour ambition de renforcer le rôle, la place et la substance de la citoyenneté dans l'Union.

B/ L'agrégation autour de valeurs communes

En premier lieu l'ICE a été délibérément voulue ouverte le plus largement possible, puisque tous les citoyens européens en âge de voter peuvent s'en emparer. La Commission et les parlementaires européens ont eu le souci d'étendre à tous les citoyens la possibilité de participer et de s'impliquer dans

les débats et parallèlement d'éviter que ces derniers ne soient capturés et monopolisés par certains acteurs de la vie publique. Par conséquent le dispositif juridique relatif aux ICE a mis en place des garde-fous pour ne pas les réserver aux lobbyistes, aux ONG, aux syndicats ou encore aux partis politiques. Conscients à cet égard de possibles dérives extrémistes dans l'usage de ce mécanisme comme on peut les rencontrer dans certains Etats membres, le règlement de 2011 impose le respect des valeurs de l'Union énumérées à l'article 2 du TUE, dans le cas contraire la Commission se refusera à enregistrer l'initiative proposée. Un tel verrouillage du dispositif s'explique par le fait qu'il s'agit d'un nouveau mode d'expression à disposition des citoyens de l'Union pour créer des interactions avec ceux qui décident et non pas d'offrir une plateforme pour ceux qui déjà disposent des réseaux et des espaces de pouvoir.

Mais l'ICE est peut-être conçue moins comme un mécanisme de démocratie que comme un vecteur de propagation de valeurs partagées et de lutte contre des idées incompatibles avec l'idéal européen. Mais l'ICE ne doit pas se limiter à ce rôle de « gardien du temple », elle doit s'analyser comme un moyen d'engager le débat et de faire progresser par exemple le volet social de la démocratie. En octroyant ainsi un délai d'une année pour réunir le million de signatures à compter de l'enregistrement par la Commission de la demande d'initiative, les porteurs de celle-ci ont tout intérêt à lancer et entretenir les débats sur une question préoccupant les citoyens européens jusqu'alors largement mise sous le boisseau à raison des divergences politiques. Ainsi en est-il de l'initiative dont les médias se sont fait l'écho, fondée sur l'article 156 du TFUE (disposition pour favoriser la coopération dans tous les domaines de la politique sociale), dont la finalité est d'inciter les Etats membres, collectivités, corps intermédiaires...à réfléchir à l'institution d'un revenu de base inconditionnel pour la satisfaction des besoins matériels de base de chaque citoyen de l'Union. De fait même si cette initiative n'aboutissait pas, elle aura eu pour mérite de lancer un débat, de l'animer, de recueillir les opinions des citoyens et in fine de faire pression sur les gouvernants.

En second lieu, dans leur substance, les ICE font appel aux valeurs communes énumérées dans les traités et à cet égard les valeurs les plus défendues sont respectivement la solidarité, la dignité et le pluralisme. Au titre de la solidarité, l'ICE « Fraternité 2000 » vise à accroître la mobilité des citoyens pour

développer des compétences interculturelles, à celui de la défense de la dignité humaine, l'initiative « Un de nous » tend à faire interdire l'utilisation d'embryons humains dans les domaines de la recherche et de la santé, enfin au titre du respect du pluralisme l'ICE « Pluralisme dans les médias » a pour ambition d'harmoniser les réglementations nationales pour assurer un débat démocratique pluraliste. De manière plus générale, l'étude des diverses initiatives en cours renvoie largement au rôle de l'éducation pour la défense des valeurs consacrées par l'idéal européen : la définition d'un ensemble d'objectifs éducatifs communs est très souvent sous-jacent comme l'atteste par exemple l'ICE « Pour une éducation européenne de qualité pour tous ».

Malgré tous ces éléments particulièrement positifs, il n'en demeure pas moins que le sentiment dominant est que les moyens mis en œuvre ne sont pas forcément à la hauteur de l'objectif de la fondation d'un espace public européen.

II L'instauration d'un espace public européen : une évolution en trompe l'œil

La grande majorité de la doctrine s'est montré plutôt réservée voire critique sur le mécanisme et la procédure de l'ICE. Elle a pointé notamment les imperfections de ce mécanisme démocratique en faisant remarquer que paradoxalement il ne touchait pas à l'équilibre institutionnel d'une part et qu'il n'approfondissait pas nécessairement la démocratie participative d'autre part.

A/ Le respect du principe de l'équilibre institutionnel

En premier lieu, si la Commission est présente tout au long de la procédure, elle est surtout durant celle-ci juge et partie. Elle est ainsi investie de fonctions d'enregistrement, de vérification, d'examen et de décision. Elle va ainsi contrôler par exemple que l'ICE relève bien de sa compétence juridique et donc de son droit d'initiative, qu'elle a réuni le nombre et la diversité exigés de signatures...En un mot la Commission s'est vu octroyer ou s'est octroyé un monopole sur l'ensemble des questions formelles et matérielles relatives à l'initiative. On a quelque difficulté à comprendre pourquoi toutes ces tâches ou tout du moins certaines d'entre elles n'ont-elles pas été confiées à un organisme créé à cet effet, ainsi la vérification du nombre de signatures recueillies aurait pu être le fait d'une structure représentative des citoyens européens par exemple. On se rend bien compte, et peut-être est-ce là la faille

ontologique du mécanisme, que l'ICE n'a jamais été pensé comme une alternative au processus législatif existant, puisqu'à aucun moment il ne fallait mettre en question le monopole ou quasi-monopole d'initiative de la Commission, sauf qu'en l'espèce la Commission se protège elle-même ! D'ailleurs la rédaction de l'article 11§4 du TUE ne diffère guère de celle de l'article 225 du TFUE sur l'initiative parlementaire indirecte, toutefois, et la différence est de taille, dans la pratique le Parlement européen dispose d'un ensemble de moyens juridiques et politiques pour que la Commission donne suite à ses vœux. Autrement dit, la Commission ne partage pas, elle verrouille. La preuve réside plus avant dans le fait que toute idée de referendum articulé avec l'ICE, comme cela existe le plus souvent dans les Etats membres, a été rejetée alors que cette idée avait été défendue lors des travaux sur le projet de traité portant constitution pour l'Europe.

En second lieu, la nature du pouvoir lié à l'ICE est uniquement législative, puisque toute initiative portant révision des traités constitutifs est délibérément exclue. L'article 48§2 du TUE limite au gouvernement de chaque Etat membre, au Parlement européen et à la Commission la possibilité d'enclencher la révision des traités, la procédure de révision ordinaire ignorant donc les citoyens européens. Par conséquent, le pouvoir constituant dérivé n'existe pas dans le système institutionnel de l'Union. On a certainement considéré que l'obligation de ratification liée à la révision des traités permettait aux citoyens européens de s'exprimer. Curieusement cependant, rien n'interdirait a priori à ce qu'un comité de citoyens dépose une initiative invitant les Etats membres et les institutions législatives de l'Union, conformément à l'article 7§1 du TUE, à constater l'existence d'un risque clair et sérieux de violation grave des valeurs visées à l'article 2 de ce même traité par un Etat membre. Dans cette hypothèse, l'ICE s'apparenterait à un aiguillon s'articulant avec le dispositif juridique existant, n'est-ce pas là justement une des fonctions des citoyens dans une démocratie ?

L'espace politique et juridique de l'ICE est des plus restreints, ce qui traduit bien une forme de défiance vis-à-vis des citoyens, et illustre bien cette Europe de la technocratie incarnée la Commission.

B/ La démocratie participative en question

Tout d'abord pour la provenance des signatures, la Commission avait proposé au moins un tiers des Etats membres en s'inspirant de la barre retenue à la fois pour le déclenchement d'une coopération renforcée conformément à l'article 20§2 du TUE et du protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (article 7§2 al.1). Or, au cours des discussions du règlement relatif à l'ICE cette barre fut jugée excessive, et il fut donc décidé de s'inspirer de l'exigence parlementaire pour la constitution d'un groupe politique au sein du Parlement européen qui requiert seulement la nationalité d'un quart des Etats membres (articles 30/34 du R.I. du PE). De même le nombre minimal de signataires par Etat membre a été fixé par la multiplication du nombre de parlementaires européens de chaque Etat membre par le nombre de parlementaires composant le Parlement européen. Les raisons d'un tel mode de calcul ne sont pas forcément très explicites mais le droit de l'Union nous a habitués à un système arithmétique particulier, il suffit de se souvenir du mode d'établissement des émoluments des parlementaires européens... De plus pour proposer et soutenir une initiative, ce règlement renvoie à l'âge de voter retenu pour les élections européennes, soit 18 ans sauf pour l'Autriche qui a fixé l'âge à 16 ans. Une telle référence n'a guère de sens dans la mesure où il ne s'agit pas d'adopter un acte décisionnel mais de marquer son accord à une proposition à destination de la Commission. Si l'on voulait favoriser l'adhésion de la jeune génération au projet européen, il aurait été des plus opportuns de lui ouvrir la possibilité de participer politiquement à une telle démarche dès l'âge de quinze ans par exemple.

Ensuite, le règlement relatif à l'ICE prévoit, comme cela a été mentionné précédemment que les sept membres nécessaires à la création d'un comité de citoyens doivent résider dans au moins sept Etats différents. A partir du moment où le texte prend en compte l'Etat de résidence, rien n'empêche que ces sept membres soient les nationaux d'un seul et même Etat. Par conséquent, contrairement à l'intention initiale, le dépôt d'une initiative n'est pas forcément représentatif de la citoyenneté européenne dans sa diversité, il aurait été certainement plus opportun de fixer des conditions représentatives minimales de l'Europe des 27. A partir de là, une initiative pourrait très bien

avoir une résonance particulière dans un seul Etat membre ou dans deux d'entre eux et être plutôt anodine dans les autres Etats.

Enfin, ce problème lié à la dialectique résidence/nationalité donne lieu dans les liens prescrits par les dispositions du règlement relatif à l'ICE entre signataires et Etats membres à des conséquences qui n'ont malheureusement pas été mesurées. C'est ainsi qu'au titre de l'administration indirecte, ce règlement prévoit que les organisateurs de l'initiative soumettent à des fins de vérification et de certification des déclarations de soutien dans leur Etat membre. De ce fait, chacun d'entre eux a défini les pièces et documents pour procéder à ces opérations, le règlement n'instituant aucune obligation en l'espèce de reconnaissance des titres étrangers (passeports ou cartes d'identité). C'est le cas de l'Espagne, avec pour conséquence paradoxale qu'un Français résidant en Espagne ne peut être comptabilisé au titre du contingent de signatures espagnoles. Au Royaume –Uni par exemple, l'inscription au titre du contingent britannique repose sur la double exigence de posséder la nationalité de cet Etat et de résider également dans ce dernier, d'où l'exclusion des citoyens de l'Union résidents. Il s'agit d'une mise en cause directe des principes non seulement de la liberté d'établissement mais également de l'égalité de traitement. Par un étrange paradoxe, c'est la citoyenneté européenne qui est atteinte et d'une certaine façon niée. On est quand même fort loin d'un espace public européen.

De ces quelques réflexions, il ressort un sentiment de malaise, car on éprouve la curieuse impression que cet espace public est insaisissable ou tout du moins difficilement saisissable et que le mécanisme de l'ICE est dans l'incapacité à lui seul à porter et à légitimer un tel espace.

Parler de greffe pour l'ICE semble permettre de saisir une partie de la réalité, la greffe n'a malheureusement pas prise, non pas parce que le droit de l'Union rejeterait par nature une telle novation, mais parce que le terrain n'est pas favorable à ce type d'initiative qui en réalité n'est pas une véritable initiative citoyenne. En effet les conditions pour le bon fonctionnement de l'ICE ne sont pas réunies, les dés sont pipés d'avance : l'absence de vie démocratique effective, l'absence de société politique européenne, l'importance des groupes

de pression ont eu et auront raison de l'ICE, d'ailleurs à considérer les auteurs des initiatives retenues, l'ICE est actuellement entre les mains des lobbyistes.

Le vice fondamental est que le mécanisme de l'initiative contourne le Parlement européen, alors que l'on aurait pu s'inspirer de la philosophie du droit de pétition. Finalement la Commission a obtenu un « hochet » qui lui permet, sous couvert de démocratie, de compenser la perte inéluctable de son pouvoir d'initiative, ce qui souligne que l'ICE n'est pas objectivement au service de la citoyenneté européenne et qu'il faudra trouver « autre chose » pour faire apparaître un espace public européen.