

La démocratie participative dans le système institutionnel de l'Union européenne

Participative Democracy in European Union Institutions

Christine Bertrand



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/siecles/1246>

DOI : 10.4000/siecles.1246

ISSN : 2275-2129

Éditeur

Centre d'Histoire "Espaces et Cultures"

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2013

ISSN : 1266-6726

Référence électronique

Christine Bertrand, « La démocratie participative dans le système institutionnel de l'Union européenne », *Siècles* [En ligne], 37 | 2013, mis en ligne le 12 décembre 2013, consulté le 10 juin 2022.

URL : <http://journals.openedition.org/siecles/1246> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/siecles.1246>

Ce document a été généré automatiquement le 10 juin 2022.

Tous Droits Réservés

La démocratie participative dans le système institutionnel de l'Union européenne

Participative Democracy in European Union Institutions

Christine Bertrand

- 1 Le processus décisionnel dans l'Union européenne (UE) est souvent présenté comme bureaucratique, obscur, peu transparent et inaccessible aux citoyens. Dès lors, on peut s'étonner qu'il puisse exister des mécanismes de démocratie participative dans un tel système institutionnel. C'est pourtant ce que tente de faire le Traité de Lisbonne, notamment avec l'initiative citoyenne¹. Entré en vigueur le 1^{er} avril 2012, ce mécanisme permet à un million de citoyens européens issus d'au minimum sept États membres de l'Union européenne (UE) de demander à la Commission européenne de rédiger une proposition sur une question dont ils estiment qu'elle nécessite un acte juridique. Cette avancée spectaculaire, qui répond à une procédure précise² et dont il n'existe pas encore d'exemples concrets, même si six initiatives ont déjà été enregistrées³, est le fruit d'un long et progressif effort de démocratisation des institutions de l'Union européenne.
- 2 La question de la démocratie n'était pas ignorée par les rédacteurs du Traité de Rome. L'objectif politique de la construction européenne – réconcilier durablement les peuples et créer un espace de paix, de liberté et de sécurité – devait nécessairement être lié à la promotion et à la défense de la démocratie. Cependant, le mot ne figure pas dans le texte. De même, si le Traité de Rome a d'emblée prévu l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, le choix d'une démocratie représentative n'était pas non plus explicite. L'accent est alors mis sur les objectifs et les réalisations économiques, avec la mise en place d'un marché commun, des libertés de circulation et de concurrence et des premières politiques communes. Les considérations politiques ne sont pas absentes mais elles sont prudemment mises au second plan, sans doute parce que porteuses de divergences d'appréciation entre les États. La première election du Parlement européen aura d'ailleurs lieu seulement en 1979 ; ses pouvoirs resteront

longtemps faibles et il sera durablement considéré comme une institution dont le poids doit rester marginal dans le processus décisionnel.

- 3 Il faudra attendre le préambule de l'Acte unique pour que les États signataires admettent plus explicitement le rôle fondamental du Parlement européen⁴, amorçant ainsi un mouvement constant d'élargissement de ses prérogatives. Toutefois le terme « démocratie représentative » n'apparaît toujours pas et il ne fera son entrée dans le droit originaire qu'avec le Traité de Lisbonne, qui affirme que « le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative⁵ ». Même le mot « démocratie » est d'apparition tardive : c'est seulement depuis le Préambule du Traité de Maastricht qu'est affirmé que l'Union est fondée sur le principe de démocratie⁶.
- 4 Quant à la démocratie participative, si le Traité de Lisbonne en admet l'existence, celle-ci n'est pas explicitement consacrée⁷. Cependant, si l'on comprend la démocratie participative comme l'existence de méthodes et de processus grâce auxquels le citoyen est associé à la décision politique de façon personnelle, donc sans que celle-ci soit le fait exclusif de ses représentants, mais sans pour autant être lui-même décideur, comme dans la démocratie directe, il est possible d'admettre que l'initiative citoyenne, mais aussi les procédures de consultations existant dans l'Union européenne, relèvent bien de la démocratie participative.
- 5 Ainsi, si la chose existe, ce n'est pas toujours le cas du mot. Cette réticence peut s'expliquer : la construction européenne a privilégié la voie de l'intégration économique. L'Europe politique, si elle n'est pas inexistante, reste cependant seconde par rapport à la promotion d'un grand marché. Il n'est donc pas étonnant que la terminologie économique soit plus dense et que le recours à des concepts politiques soit à la fois plus rare et moins consensuel. Par ailleurs, les États membres de l'Union européenne ont parfois une attitude ambivalente : promoteurs et acteurs des progrès de l'intégration européenne, ils sont en même temps, et de plus en plus souvent, soucieux de conserver leurs prérogatives nationales. Dès lors, l'émergence de procédés de démocratie participative – et même représentative – peut être perçue comme un danger, une concurrence, voire un dessaisissement, pour les institutions des États, le respect de leurs souverainetés et la préservation des compétences des institutions étatiques, en particulier des Parlements des États membres.
Dès lors, il est assez logique que la démocratie participative n'ait été consacrée que tardivement dans l'Union européenne et sous une forme encore imparfaite.

Une consécration tardive

- 6 Cette consécration tardive peut s'expliquer par un système institutionnel, conçu dans le Traité de Rome mais finalement peu modifié ensuite, peu propice à l'émergence de mécanismes de démocratie participative, même si certaines évolutions, notamment à partir du traité de Maastricht, ont peu à peu fait émerger un contexte plus favorable.

Un système institutionnel initialement peu propice

- 7 Le système institutionnel est fondé sur deux idées clés, le cumul de légitimités et l'équilibre institutionnel, censées garantir un fonctionnement efficace et harmonieux. Ces principes permettent une légitimité de l'action de l'Union et ont contribué à

reléguer la question de la démocratisation des institutions et du processus décisionnel au second plan.

- 8 Le système institutionnel initial est officiellement conçu comme reposant sur un cumul de légitimités : légitimité démocratique grâce à l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct ; légitimité étatique, grâce à la présence des États membres dans les mécanismes de décision via le Conseil de l'Union européenne et le Conseil européen ; légitimité intégrative grâce à la Commission européenne, seule susceptible de transcender les intérêts particuliers des États et de faire émerger et de protéger celui de la Communauté puis de l'Union et enfin la légitimité de l'État de droit grâce à la Cour de justice. De cette combinaison de légitimités institutionnelles résulte la légitimité de la construction européenne elle-même⁸.
- 9 La légitimité démocratique, incarnée par le Parlement européen, n'est donc qu'une parmi d'autres. Elle est par ailleurs d'emblée mise à mal. D'une part, parce que la première élection au suffrage universel direct a été repoussée à 1979. D'autre part, parce que le Parlement européen n'est absolument pas conçu comme devant avoir des compétences similaires, ou même seulement comparables, à celles d'un parlement national. Ainsi, même après 1979, la démocratie représentative relève plus de l'apparence que de la réalité : le Parlement européen a essentiellement une compétence consultative ; son pouvoir budgétaire est très réduit ; ses attributions en matière de contrôle sont en pratique largement symboliques.
- 10 Le principe d'équilibre institutionnel, dégagé par la jurisprudence dès 1958 et dont l'importance est régulièrement rappelée depuis⁹, permet à la Cour de vérifier qu'une institution de l'Union n'outrepasse pas ses compétences pour empiéter sur celles reconnues aux autres¹⁰. C'est la raison pour laquelle il est souvent considéré comme jouant, dans l'Union européenne, un rôle identique à celui du principe de séparation des pouvoirs dans un État¹¹. Il ne s'agit pas pour autant d'affirmer que la répartition des pouvoirs est équilibrée¹² puisque, au moins initialement, le Parlement est confiné dans des compétences essentiellement consultatives. Il s'agit pour la Cour de vérifier que l'organisation des pouvoirs, telle qu'elle résulte des Traités, est bien respectée. Son contrôle ne se limite pas seulement à sanctionner une éventuelle illégalité pour incompétence. La Cour exerce également un contrôle de « régulation »¹³ des rapports entre les institutions. Pour mener à bien cette fonction, il arrive qu'elle se réfère en particulier à la démocratie, ce qui lui a notamment permis de veiller au respect des compétences du Parlement européen : la consultation obligatoire de celui-ci dans certaines hypothèses prévues par le Traité doit avoir lieu car cette compétence du Parlement est nécessaire à l'équilibre institutionnel et reflète « un principe démocratique fondamental¹⁴ ». Toutefois, malgré cette référence, le principe d'équilibre institutionnel n'est en rien porteur ou vecteur d'un accroissement de la démocratie dans le système institutionnel de l'UE. Il s'agit d'un principe de « préservation¹⁵ » et non pas d'évolution. S'il permet aux institutions de voir leurs prérogatives protégées, il est également par nature conservateur et rend délicate, voire impossible, l'introduction de nouvelles formes de démocratie, sauf évidemment en révisant les Traités¹⁶.
- 11 Dès le début de la construction européenne, les pays membres de l'Union européenne, mais aussi la doctrine, ont eu le souci de défendre la légitimité des décisions prises en commun, en estimant que le système mis en place, quoique différent de celui d'un État, est cependant parfaitement démocratique. Pour ceux-ci, la démocratisation du système

institutionnel repose sur le constat que les États membres sont représentés par des ministres membres de gouvernements responsables devant leurs Parlements nationaux. Ainsi, il y aurait bien démocratie – et même démocratie représentative – puisque des acteurs majeurs du système institutionnel sont issus d'élections démocratiques dans leur pays et peuvent faire l'objet d'une censure selon les mécanismes constitutionnels internes. Le Parlement européen ne serait pas le seul lieu possible de représentativité des peuples des États membres. Le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne pourraient également être révélateurs de l'existence d'une démocratie représentative. De même, il y aurait démocratie participative grâce aux très nombreuses consultations organisées, notamment par la Commission européenne avant la publication d'une proposition¹⁷ et qui permettent aux personnes intéressées par le texte et à ses destinataires potentiels d'être associés à l'élaboration. Bien entendu, une telle vision « met en valeur le consensus, plus que la formation d'une majorité¹⁸ ». Est également mise en avant l'existence d'autres lieux de représentativité, tels que le comité économique et social, permettant la représentation des forces économiques et sociales, voire de la société civile, ou le comité des régions, où peut être pris en compte le point de vue des collectivités territoriales.

- 12 Enfin, d'autres principes sont présentés par une partie de la doctrine comme permettant – à l'égal de la démocratie – la légitimité des décisions prises par l'Union européenne. Il en est ainsi du principe de transparence¹⁹.
- 13 La légitimité de l'Union européenne serait donc « multiple²⁰ » et ne saurait être ramenée à la seule existence d'une démocratie, qui serait calquée par mimétisme sur celle qui existe dans un État. Les éventuelles objections sur la représentativité seulement indirecte du Conseil européen et du Conseil de l'Union, sur l'insuffisante représentativité d'organes nommés et par ailleurs simplement consultatifs ou sur le fait que la transparence ne saurait être mise à l'égal de la démocratie, dont elle est un paramètre mais certainement pas un substitut, se heurtent à l'argument final selon lequel il serait vain de vouloir comparer le système institutionnel de l'Union européenne à celui d'un État²¹.

Un contexte désormais plus favorable

- 14 Les critiques récurrentes sur le déficit démocratique dont souffre l'Union plaident pour l'émergence de mécanismes de démocratie participative qui apparaissent également comme des compléments naturels de la citoyenneté européenne.
- 15 Système décisionnel complexe et peu transparent, répartition obscure des compétences et des responsabilités, poids des lobbys et des intérêts économiques et financiers, décisions techniques – voire technocratiques – éloignées des préoccupations des populations, perte d'influence des Parlements nationaux insuffisamment compensée par la montée en puissance du Parlement européen : telles sont les critiques le plus souvent émises à l'encontre du système décisionnel de l'Union européenne. Elles expriment une méfiance qui va au-delà des institutions et qui atteint la légitimité de la construction européenne elle-même, comme l'illustrent le déclin régulier des taux de participation lors des élections au Parlement européen ou les résultats négatifs lors de référendums portant sur un projet de Traité. Il est donc apparu nécessaire de « rapprocher les institutions européennes du citoyen » et d'augmenter leur « légitimité démocratique²² ». Il est certain que la question de la démocratisation se pose avec

d'autant plus d'insistance que l'Union est devenue un ensemble moins homogène à la suite des élargissements et plus complexe en raison de l'augmentation des compétences. Un groupe de six États uniquement intéressés par la mise en place d'un marché commun peut éventuellement fonctionner de façon technique et administrative. Une Union à 27, qui prétend être à la fois économique et politique, ne peut guère s'affranchir de la nécessité d'être légitime aux yeux des citoyens de ces États, qui sont également destinataires des décisions prises. Les États membres ont cherché à répondre à cette demande de démocratisation, comme le montre l'augmentation régulière des compétences du Parlement européen au fur et à mesure des différents traités. Grâce à la légitimité que lui confère une élection au suffrage universel direct, il est devenu co-législateur, y compris en matière budgétaire. Il a également réussi à augmenter ses pouvoirs de contrôle, parfois même au-delà des textes, par exemple en imposant l'audition de commissaires pressentis et en obtenant même à deux reprises la récusation de l'un d'entre eux.

- 16 Malgré ces avancées incontestables, le besoin de démocratisation n'a pas faibli. En effet, parallèlement à l'augmentation substantielle des compétences du Parlement européen, on assiste à des glissements qui contribuent à renforcer d'autres lieux de pouvoirs. Examiner la démocratisation du système institutionnel de l'Union à travers le seul prisme des compétences du Parlement européen est évidemment réducteur. Si l'on cherche à évaluer l'état de démocratisation du système institutionnel de l'Union européenne, le constat est triple :
- 17 - l'augmentation du champ de compétences de l'Union a diminué automatiquement la sphère d'action des États et par conséquent celle des parlements nationaux²³ ; or ce dessaisissement des parlements nationaux au profit de l'Union n'est pas compensé par la progression des compétences du Parlement européen, puisque celui-ci ne peut toujours pas être comparé à un Parlement national²⁴ ; il n'est au mieux que co-législateur, sans pouvoir imposer sa vision d'un texte au Conseil de l'Union européenne ; on constate une faiblesse persistante de ses compétences sur les recettes de l'Union ; la motion de censure qu'il peut adopter reste symbolique voire inutile ;
- 18 - l'autre institution décisionnelle (le Conseil de l'UE) n'est soumise à aucun contrôle démocratique au niveau de l'Union ;
- 19 - à la faveur de la crise économique, la prise de décision a tendance à se déplacer au niveau du Conseil européen, qui devient de plus en plus le lieu stratégique. Toute décision prise à ce niveau dessaisit automatiquement le Parlement européen. Ce progrès des mécanismes intergouvernementaux sur ceux dominés par la recherche de l'intégration affaiblit la démocratie européenne et ce d'autant plus que, parallèlement, les parlements nationaux n'ont pas accru leurs compétences et ont même souvent eux-mêmes été dessaisis de ces questions.
- 20 Créée en 1992 par le Traité de Maastricht, la citoyenneté européenne a pour vocation de rapprocher les ressortissants des États membres des institutions de l'Union européenne en démontrant que celles-ci ne sont pas seulement intéressées par le développement d'un grand marché mais sont également soucieuses des préoccupations des individus. Conçue comme une citoyenneté complémentaire, qui n'a pas vocation à remplacer la citoyenneté nationale, elle est assortie de différents droits, garantis par les Traités et censés permettre à leurs titulaires de s'identifier à l'Union européenne. La citoyenneté, telle qu'elle découle des textes en vigueur jusqu'au Traité de Lisbonne, n'est pas de nature à combler le déficit démocratique qui sépare les citoyens des

institutions de l'Union européenne. Parfois qualifiée d'embryonnaire²⁵, elle reste aujourd'hui encore largement symbolique. Les droits reconnus ne sont pas forcément exclusivement réservés aux citoyens de l'Union, puisque certains bénéficient aux personnes ayant la nationalité d'un État tiers, voire à des personnes morales. D'autres droits, comme celui de circuler et de séjourner librement dans l'UE, connaissent des limites importantes ou sont d'un faible intérêt pour un citoyen qui ne quitte pas son État de nationalité.

- 21 Parmi les droits consacrés, un seul peut se rapprocher – quoique lointainement – d'un procédé de démocratie participative. Il s'agit du droit de pétition devant le Parlement européen²⁶. En effet, un citoyen de l'UE, mais aussi toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans l'Union, a le droit de présenter une pétition au Parlement européen « sur un sujet qui relève des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement ». Le règlement intérieur du Parlement a précisé la procédure et les conditions à respecter, sans toutefois l'encadrer de façon trop restrictive²⁷. En 2010, le Parlement européen a reçu 1 655 pétitions, dont seulement 576 ont été déclarées recevables²⁸. Certaines pétitions donnent lieu à la communication d'informations aux pétitionnaires, à la saisine du médiateur si la pétition concerne un cas de mauvaise administration et plus rarement à des missions d'investigation, voire à des visites sur place, notamment dans des hypothèses de pétition portant sur des questions de protection de l'environnement²⁹. Le rôle du Parlement peut alors s'apparenter à une tentative de conciliation et de préconisation de solutions. Le Parlement européen ne peut pas aller au-delà : même s'il constate une lacune dans le droit de l'Union européenne ou si la pétition démontre l'utilité d'adopter une norme, le Parlement est désarmé. Dépourvu de l'initiative législative, il ne peut que signaler ce besoin à la Commission européenne, en espérant que celle-ci donnera suite. Si l'on veut poursuivre la démocratisation de l'Union, tout en renforçant la citoyenneté européenne, il est alors utile et logique de se tourner vers la démocratie participative. C'est le choix opéré par le Traité de Lisbonne.

Des réalisations partielles et incomplètes

- 22 Pour la première fois, le Traité de Lisbonne comporte un titre intitulé « Dispositions relatives aux principes démocratiques³⁰ », qui fait une référence explicite à la démocratie représentative et confirme l'existence de procédés de démocratie participative³¹. Son apport est donc incontestable même si les avancées ainsi réalisées restent imparfaites.

L'apport du Traité de Lisbonne

- 23 Il est principalement constitué par la création de l'initiative citoyenne, même si le Traité fait également mention de la nécessité d'associer les citoyens européens au processus décisionnel, notamment grâce à des consultations.
- 24 L'initiative citoyenne se distingue de la pétition puisqu'elle est portée devant la Commission européenne. Procédé plus réglementé, il devrait également être beaucoup plus efficace et utile que la pétition. En effet, la Commission est dotée de l'initiative et elle sera donc à même de transformer l'initiative en véritable proposition de texte, ensuite soumise à l'adoption par les organes compétents (Conseil de l'Union

européenne et Parlement européen). La procédure est décomposée en plusieurs étapes³². Les initiateurs doivent tout d'abord composer un comité comportant au moins sept citoyens résidant dans sept États membres différents. L'initiative doit ensuite être enregistrée sur un site internet spécialement dédié avec un formulaire spécifique³³. La Commission a alors deux mois pour vérifier que les conditions réglementaires sont remplies. Si c'est le cas, l'initiative est publiée et la collecte des signatures peut commencer. Il faut alors recueillir un million de signatures provenant d'au moins sept États membres, avec un nombre minimum de signatures par pays et ce dans un délai maximum d'un an³⁴. La validité des signatures est vérifiée³⁵. Puis l'initiative est présentée à des représentants de la Commission et fait l'objet d'une audition publique au Parlement européen. La Commission a trois mois pour présenter sa position, ce qui signifie qu'elle n'est pas obligée de transformer l'initiative en proposition d'acte. L'intérêt majeur de ce procédé est de renforcer la citoyenneté européenne. En effet, seuls des citoyens européens peuvent constituer le comité initial ; ils sont aussi les seuls à pouvoir apporter leur signature. Il permet également d'entrer au cœur du processus législatif de l'Union en commençant par le point de départ de ce processus, c'est-à-dire l'initiative. À ce titre, ce procédé est bien plus utile que la pétition au Parlement européen, qui ne peut guère déboucher sur autre chose qu'un soutien symbolique, mais jamais sur un acte juridique normatif. Au contraire, l'initiative citoyenne peut *in fine* se conclure par l'adoption d'un acte juridique normatif, obligatoire et s'imposant dans tous les États membres.

- 25 Le Traité de Lisbonne a pour mérite de consacrer juridiquement des procédés de dialogue et de consultation qui existaient auparavant, mais sans base juridique précise, du moins dans le droit originaire. Ainsi, le Traité rappelle que la Commission doit faire précéder ses propositions de « larges consultations de parties concernées³⁶ ». Par ailleurs, les institutions de l'UE dans leur ensemble doivent donner « aux citoyens et aux associations représentatives, la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union³⁷ ». Le rôle de la société civile et des associations représentatives³⁸ est également reconnu : le texte prévoit que les institutions doivent entretenir avec elles « un dialogue ouvert, transparent et régulier³⁹ ».
- 26 Les institutions de l'UE, et en particulier la Commission, n'ont pas attendu le Traité de Lisbonne pour nouer des contacts avec la société civile, les associations ou différents groupes représentatifs. Les moyens permettant ce dialogue sont variés. Il peut s'agir de panels d'entreprises⁴⁰, mais aussi de lobbying⁴¹, grâce à des contacts pris avec des associations, des ONG, des syndicats enregistrés⁴² et qui sont donc officiellement reconnus comme participant à l'élaboration des décisions prises par l'Union. L'outil internet est évidemment privilégié, avec une page dédiée à ces procédures de consultations⁴³, qui permet de prendre connaissance des différents sujets sur lesquels il est possible de donner son avis. Il y a en permanence une vingtaine de consultations ouvertes, sur des sujets variés (enjeux du tourisme maritime, droits du citoyen européen, clonage des animaux à des fins d'alimentation, stratégie pour réduire les accidents de la route...) et qui permettent d'accéder à des questionnaires où l'on trouve des questions fermées mais également des espaces où il est possible de développer un argumentaire personnel. Enfin et de façon plus anecdotique sans aucun doute, le site Europa, dans ses pages consacrées à la participation des citoyens, permet d'accéder aux blogs rédigés par certains commissaires européens, sur lesquels il est possible de laisser

des commentaires⁴⁴ et mentionne la présence de l'Union européenne sur les réseaux sociaux, en particulier sur Facebook⁴⁵.

Les limites qui subsistent

- 27 Certaines limites sont spécifiques à l'initiative citoyenne et, en pratique, inévitables. Il est nécessaire qu'il y ait un filtre entre les initiatives proposées et celles qui feront l'objet d'une véritable proposition de texte. Ainsi, il est impossible qu'une initiative ait pour objet de réviser les traités, cette capacité relevant exclusivement de la décision souveraine des États. De même, le règlement exige que l'initiative ne soit pas abusive, fantaisiste, vexatoire ou contraire aux valeurs de l'Union⁴⁶. Il est également juridiquement normal que seules les initiatives entrant dans les compétences de l'UE et pour lesquelles la Commission est habilitée à exercer son pouvoir d'initiative puissent être déclarées recevables⁴⁷. Cette dernière exigence sera certainement source de déceptions, tant la répartition des compétences entre l'Union et les États est en pratique méconnue des citoyens. Certes, le site internet dédié à l'initiative citoyenne tente d'orienter les porteurs de projets en listant les domaines d'action où la Commission est susceptible d'avoir l'initiative, mais en précisant cependant que la liste ainsi établie n'est pas juridiquement contraignante, n'est pas exhaustive et qu'une lecture complète des traités est recommandée⁴⁸. Quand on sait que la répartition des compétences entre l'Union et les États fait partie des questions les plus controversées et les plus délicates dans l'Union européenne, il paraît sans doute illusoire d'espérer que les porteurs de projet seront à même de savoir avec certitude si leur texte entre ou non dans le champ des compétences de l'Union. Il est donc probable que nombre d'entre eux verront leur initiative rejetée par la Commission pour ce motif.
- 28 Une deuxième limite spécifique tient à la faiblesse des contrôles. Si la Commission refuse d'enregistrer l'initiative, elle devra motiver sa décision et indiquer les voies de recours « judiciaires ou extrajudiciaires⁴⁹ » possibles. En pratique, il s'agira soit d'une plainte auprès du médiateur européen, soit d'une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne. En revanche, si la Commission décide de ne pas donner suite à une initiative qui aurait reçu le nombre de signatures requis, et notamment de ne pas la transformer en proposition de texte, il n'existe aucun recours. Ceci peut s'expliquer par le fait que l'initiative citoyenne n'a pas pour fonction de « forcer la main » à la Commission, mais s'inscrit dans le cadre normal de la répartition des compétences entre les institutions européennes et du respect du principe d'équilibre institutionnel. La Commission ayant en principe le monopole de l'initiative, il lui revient de décider de l'opportunité de proposer ou pas un texte juridique ; elle n'est jamais tenue de le faire. À ce titre, l'initiative s'apparente donc davantage à une demande ou à une sollicitation de la part des citoyens⁵⁰.
- 29 Certes, on peut penser que la Commission ne fermera pas la porte aux initiatives citoyennes et qu'elle cherchera à leur donner une place. Politiquement, elle a tout intérêt à apparaître comme une institution à l'écoute des citoyens européens et ce d'autant plus qu'elle n'est pas chargée de l'adoption de ce texte, lequel pourra en pratique, en raison des effets de la procédure législative et de l'adoption d'amendements, être voté avec un contenu fort différent de celui initialement voulu par les initiateurs. Mais il n'en reste pas moins que la Commission, même si elle est de bonne volonté, ne pourra pas transformer en projet de texte normatif toutes les

initiatives dont certaines seront sans doute rédigées dans des termes beaucoup trop généraux, programmatiques ou proclamatifs pour le permettre.

- 30 D'autres limites sont liées à la conception globale de la démocratie participative telle qu'elle existe aujourd'hui dans l'Union. Les procédés qui ont été retenus dans ce domaine jusqu'à présent ne sont certes pas inutiles. Ils permettent des consultations élargies et la mobilisation de citoyens autour de questions qui leur tiennent à cœur. Mais s'agit-il réellement pour autant de démocratie et même de participation ? Il est permis d'en douter. Compte tenu des formes prises par les procédures de consultation, il est très probable que seule une petite partie des populations des États membres est informée de leur existence et de la façon d'y participer. Compte tenu de l'objet très large de certaines d'entre elles, même les destinataires potentiels peuvent en pratique en être laissés complètement à l'écart. Il est ainsi à craindre que ces procédures soient réservées à des spécialistes⁵¹. Cela peut bien sûr leur donner une légitimité, mais ce sera davantage celle de la technicité que de la démocratie⁵². Certes, il est bien plus délicat d'organiser une consultation à l'échelle de l'UE qu'à celle d'une ville ou d'une collectivité. Mais il nous semble cependant que les modalités actuelles pourraient être améliorées, ne serait-ce qu'en faisant en sorte d'en améliorer l'accessibilité. Par exemple, si la liste des consultations ouvertes est disponible dans toutes les langues de l'Union, les questionnaires permettant de participer sont eux le plus souvent exclusivement en anglais. Enfin, l'intérêt des procédés de démocratie participative est de permettre un débat public dans un espace élargi, qui va au-delà des institutions en charge d'une question et normalement habilitées à décider. Or, les procédés en vigueur dans l'UE aboutissent à un débat qui reste très confiné. Même en admettant qu'une initiative citoyenne soit déclarée recevable par la Commission, les initiateurs de ce texte seront invités à la présenter à la Commission et au Parlement européen, mais ne seront en rien associés au processus décisionnel. Aucun débat élargi ne sera organisé, où pourraient par exemple intervenir les opposants à la proposition faite. La participation sera donc réelle pour les initiateurs mais inexistante pour les autres citoyens de l'Union. Dans quelle mesure peut-on alors vraiment parler de démocratie participative ?

Conclusion

- 31 Les innovations du Traité de Lisbonne restent des avancées intéressantes. Il est incontestable qu'elles permettent un renforcement de la citoyenneté européenne, de la transparence et améliorent la démocratisation de la gouvernance. Mais il serait optimiste de voir là une première étape permettant aux citoyens de réellement influencer les choix politiques faits par l'Union.

NOTES

1. Article 11 §4 du Traité sur l'Union européenne (TUE).

2. Règlement (UE) n° 211/2011 du 16 février 2011.
3. Voir <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>.
4. « Le Parlement européen, élu au suffrage universel, est un moyen d'expression indispensable » pour « les peuples démocratiques européens. »
5. Article 10 §1 du TUE.
6. Actuel article 2 TUE qui énumère les fondements de l'Union, parmi lesquels la démocratie.
7. Contrairement au projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe qui distinguait explicitement démocratie représentative et démocratie participative (article I-47).
8. Guy Isaac et Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, Sirey, collection Université LMD, 10^e édition, 2012, p. 111.
9. CJCE 13 juin 1958 Meroni, aff. 9/56 (pour la CECA) puis CJCE 17 décembre 1970 Köster, aff. 25/70.
10. CJCE 22 mai 1990, Parlement contre Conseil, aff. C-70/88.
11. G. Isaac et M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, p. 112.
12. Jean-Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, collection Cours, 6^e édition, 2010, §345 sq.
13. Sébastien Roland, *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs. Recherches sur la distribution des pouvoirs législatif et exécutif dans la Communauté*, Thèse, Université de Tours, 2006, p. 161.
14. CJCE 29 octobre 1980 Roquettes frères contre Conseil, aff. 138/79.
15. S. Roland, *Le triangle décisionnel communautaire [...]*, p. 162.
16. Le principe de l'équilibre institutionnel ne permet pas à la Cour de « formuler une vision alternative de celle que le constituant a consignée dans les Traités » : S. Roland, *Le triangle décisionnel communautaire [...]*, p. 162.
17. J-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, §124 sq. et 130.
18. Bertrand Mathieu, « Le Parlement européen face aux défis de la démocratie », *Petites affiches*, 11 juin 2009, n° 116, p. 16 sq.
19. Elle jouerait le rôle de substitut fonctionnel de la responsabilité politique classique » : Jörg Gerkrath, « Les conditions de la démocratie dans l'Union européenne », *Revue Universelle des droits de l'homme*, 2004, p. 363 sq.
20. B. Mathieu, « Le Parlement européen face aux défis de la démocratie », p. 16 sq.
21. Pierre Haroche, *L'Union européenne au milieu du gué. Entre compromis internationaux et quête de démocratie*, Paris, Economica, collection Études politiques, 2009, p. 105 sq.
22. Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, 15 décembre 2001.
23. Même si le contrôle des parlements nationaux sur les décisions prises par l'UE a été augmenté, notamment grâce au contrôle du respect du principe de subsidiarité.
24. Voir la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 30 juin 2009 qui évoque un déficit démocratique structurel de l'Union dû en particulier à l'impossibilité pour le Parlement européen d'exprimer une volonté démocratique et à son incapacité à orienter la politique de l'Union.
25. J-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, §194.
26. Article 227 TFUE.
27. Règlement intérieur, titre VIII, article 201.
28. Les irrecevabilités sont le plus souvent dues à une confusion entre les compétences de l'UE et celles des États ou du Conseil de l'Europe.
29. Rapport du 17 juin 2011 du Parlement européen sur les activités de la commission des pétitions relatives à l'année 2010 (2010/2295(INI)).
30. Titre II du TUE.
31. Le référendum d'initiative populaire n'a pas été retenu, malgré la défense faite par Yannis Papadopoulos et Aurélien Buffat, « Concrétiser la démocratie participative en introduisant un

“référendum d’initiative populaire” dans le système politique européen », dans Olivier Costa et Paul Magnette (dir.), *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l’Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l’Université de Bruxelles. Collection IEE, 2007, p. 259 sq.

32. Règlement (UE) n° 211/2011 précité.

33. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-to-register>.

34. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/collection>.

35. Par les autorités nationales compétentes dans les pays où les signatures ont été récoltées.

36. Article 11 §3 TUE.

37. Article 11 §1 TUE.

38. Toutes les associations représentatives ne représentent pas la société civile, comme le montre l'exemple des associations d'élus ou de celles qui regroupent des collectivités locales.

39. Article 11 §2 TUE.

40. Ils existent depuis 2004, sous le nom d'EBTP (European Business Test Panel). Voir : http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/index_fr.htm.

41. Les personnes consultées sont « plutôt des représentants d'intérêts catégoriels porteurs d'une expertise ponctuelle considérée comme une garantie d'efficacité dans la prise de décision » : G. Isaac et M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, p. 115.

42. Dans le « registre de transparence », dont le contenu est accessible en ligne sur : http://europa.eu/transparency-register/index_fr.htm.

43. http://ec.europa.eu/yourvoice/index_fr.htm.

44. http://europa.eu/take-part/blogs/index_fr.htm.

45. http://europa.eu/take-part/social-media/index_fr.htm#0.

46. Article 4, 2°, c et d du règlement (UE) n° 211/2011 précité.

47. Article 4, 2°, b.

48. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences>.

49. Article 4, 3° du règlement (UE) n° 211/2011 précité.

50. Stéphane Schott, « L'initiative citoyenne et la démocratisation de l'Union européenne », *Politeia*, 2010, n° 18.

51. Ainsi est posée la question de la sélection et de la représentativité de ceux qui sont consultés. Stefan Bratosin, *Démocratie participative en Europe*, Toulouse, PU du Mirail, 2006, p. 7.

52. Laetitia Guilloud, « Le Parlement européen et la démocratie », *Petites affiches*, 1^{er} juin 2009, n° 116, p. 21 sq.

RÉSUMÉS

Avec la création de l'initiative citoyenne, la démocratie participative fait son entrée dans le droit de l'Union européenne. Si ses règles de fonctionnement étaient initialement peu favorables, le déficit démocratique dont souffre l'Union ainsi que la volonté de donner davantage de substance à la citoyenneté européenne expliquent cette innovation. Toutefois, l'initiative citoyenne n'est pas exempte de limites et ne pourra pas réellement permettre une participation effective des citoyens de l'Union au processus décisionnel. En effet, il s'agit de permettre à un groupe de citoyens de proposer un texte. Mais l'adoption de celui-ci restera entièrement entre les mains des institutions de l'Union.

Direct democracy made its entry into the European Union's legal system with the creation of the citizen initiative. Although at first hedged with encumbering rules, this innovation was seen as a corrective to the Union's lack of democratic process as well as a means to give more political voice to its citizenry. Nonetheless, the citizen initiative retains limits that prevent it from providing effective participation by Union citizens in decision-making processes. While it does permit a group of citizens to propose a law, its adoption remains entirely in the hands of Union institutions.

INDEX

Index chronologique : XXe siècle, XXIe siècle

Keywords : 20th century, Europe, 21st century, citizen initiative, direct democracy, democratic process, European citizenry, European Union

Mots-clés : droit de l'Union Européenne, initiative citoyenne, démocratie participative, déficit démocratique, citoyenneté européenne

Index géographique : Europe

AUTEUR

CHRISTINE BERTRAND

Maître de conférences en Droit public

CMH, Centre Michel-de-l'Hospital, Clermont-université, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I