

L'Europe à l'initiative ?

Que sont les initiatives citoyennes européennes (ICE) ? Et que permettent-elles ? Coup d'œil sur ce mécanisme complexe. Trop ?

PAR JULIEN WINKEL

On en a beaucoup entendu parler. Sans trop savoir ce que c'est. À la rentrée scolaire 2014, un grand nombre de médias évoquaient cette fameuse «pétition européenne» – intitulée «Stop TTIP» – «rejetée» par la Commission européenne. Dans le meilleur des cas, on apprenait que son objectif était d'amener la Commission «à mettre fin aux négociations pour un accord de libre-échange avec les États-Unis».

Derrière ces termes vagues se cache pourtant un mécanisme complexe, qui n'a pas grand-chose à voir avec une pétition. Il s'agit des initiatives citoyennes européennes. Pour faire simple, une «ICE» permet à un million de ressortissants européens issus d'au moins sept États membres de l'Union européenne d'inviter la Commission à proposer une mesure législative dans un domaine relevant de sa compétence. Un des objectifs de ce mécanisme prévu par le traité de Lisbonne est de rapprocher les citoyens des institutions européennes. Et de favoriser l'émergence d'une société civile européenne. Voire plus. «Les initiatives citoyennes européennes prennent place dans un cadre plus large voulant réaffirmer le besoin d'une gouvernance plus démocratique et participative, explique Marie Dufrasne, chercheuse à l'Institut d'études européennes

de l'Université Saint-Louis. Le traité de Lisbonne présentait la volonté d'une Union européenne plus démocratique et plus transparente. Il a réaffirmé trois principes de gouvernance démocratique en Europe. Un : l'égalité démocratique. Deux : la démocratie représentative par le biais d'un rôle accru du Parlement européen et des parlements nationaux. Et trois : la démocratie participative avec de nouvelles formes d'interaction entre les citoyens et les institutions, comme les initiatives citoyennes.»

Denis Stokkink, président du think tank européen Pour la solidarité, va même plus loin. Pour lui, le traité de Lisbonne affirme également un principe de démocratie directe, toujours par le biais des ICE. «L'Europe est la seule région au monde qui prévoit dans sa 'Constitution' – NDLR, les traités de l'UE – de reposer sur quatre types de démocratie : représentative, sociale, participative et directe», affirme-t-il. Avant d'ajouter. «Mais attention, ces quatre démocraties ne peuvent être comprises qu'en lien entre elles. La démocratie directe, prise seule, peut se révéler très dangereuse.»

Un chemin bien balisé

Le débat concernant la démocratie directe n'est pas nouveau. Parfois mise en avant pour ses vertus supposées, elle peut aussi se révéler une arme à double tranchant. Que se passerait-il si un groupe de citoyens parvenait à faire remonter des propositions dangereuses pour la démocratie elle-même ? Pour baliser le système des ICE, des conditions ont donc été instaurées. Une initiative doit être soutenue par au moins un million de ressortissants européens,

dans au moins sept États membres. Si l'ICE atteint cet objectif, la Commission garde toutefois la main : elle peut décider, ou pas, de proposer une mesure législative. Dans ce contexte, il est important de rappeler que les propositions d'ICE doivent être conformes aux traités européens. «Et dans ces traités, il y a la charte des droits fondamentaux, précise Denis Stokkink. Les conditions de 'recevabilité' d'une ICE sont donc institutionnelles, mais se situent aussi au niveau des valeurs.»

«La démocratie directe, prise seule, peut se révéler très dangereuse.»

Denis Stokkink, président de Pour la solidarité

Ces propos ont été bien illustrés par l'initiative «One of us», dont *Alter Échos* avait parlé dans son dossier «l'IVG en danger?». Portée par des mouvements conservateurs, elle entendait que l'Union européenne mette fin «au financement des activités qui impliquent la destruction d'embryons humains, en particulier dans les domaines de la recherche, de l'aide au développement et de la santé publique». Plus simplement, elle tentait de diminuer le nombre d'avortements pratiqués dans les pays en voie de développement. Une demande qui n'avait pas été suivie par la Commission.

Les ICE permettent bien l'émergence d'une société civile structurée au niveau européen.

Si dans ce cas les conditions de recevabilité d'une ICE ont eu un effet positif, ne sont-elles tout de même pas trop sévères ? Lors du lancement du système en avril 2012, de nombreuses voix s'étaient levées à ce propos. « Pourtant, trois ans après, de nombreuses ICE ont été lancées », argumente Denis Stokkink, chiffres à l'appui. À l'heure actuelle, trois initiatives sont effectivement en cours. Cinq ont clôturé leurs collectes de soutien. Et deux autres – « One of us » et « Right2Water » – ont été examinées par la Commission, qui leur a présenté ses conclusions. « Ce n'est pas si mal », continue le président de Pour la solidarité. « Le seuil d'un million de soutiens peut paraître beaucoup, renchérit Charles de Marcilly, responsable du bureau de Bruxelles de la Fondation Robert Schuman. Mais quand on voit qu'une vidéo de petits chats peut vite accumuler un million de « like » sur Facebook, on peut aussi se dire que cela ne représente peut-être pas tant que ça... » Pour notre interlocuteur, « les garde-fous mis en place peuvent paraître bureaucratiques, on a peut-être inventé une usine à gaz, mais ils permettent d'éviter des initiatives farfelues, identitaires ou autres. Et ils permettent tout de même, selon moi, l'émergence d'ICE politiques. Rien n'empêche une initiative qui demanderait une proposition de législation allant dans le sens d'une fin de l'austérité par exemple ».

Civil society only ?

D'autres opinions sont cependant plus sévères avec les ICE. Pour beaucoup, lancer une initiative demande une « force de frappe » particulièrement importante. Qui exclurait de facto un

« simple » groupement de citoyens. Théoriquement, les ICE doivent pourtant être gérées par un « comité de citoyens » composé d'au moins sept ressortissants de l'UE résidant dans au moins sept différents pays de l'UE. Elles ne peuvent par contre pas être gérées par des organisations. Pourtant, « le dispositif de l'ICE est tellement demandeur en compétences juridiques, communicationnelles, en constitution de réseau et de relais nationaux que les acteurs principaux de l'ICE sont des associations européennes et nationales, note Marie Dufrasne. Et les ICE qui réussissent à remporter le million de signatures sont de surcroît celles qui sont parvenues à s'adjoindre la force de frappe de grands syndicats européens ou nationaux – dans le cas de Right2Water – ou d'un réseau puissant – dans le cas de One of us ».

Par quel tour de passe-passe ces associations ont-elles donc pu porter une ICE ? En nommant, parmi leurs travailleurs, des personnes censées composer le « comité de citoyens ». Notons que la manœuvre n'a rien d'illégal puisqu'il est permis que les ICE soient soutenues ou financées par des organisations. Elle peut cependant poser question. « La désignation s'est faite comme ça, au détour d'une réunion. Qui veut être membre du comité de citoyens ? Toi ? Toi ? Allez, c'est bon », confirme à ce propos Pablo Sanchez Centellas, responsable de campagne de presse à la FSESP (Fédération syndicale européenne des services publics). La FSESP a été une des chevilles ouvrières de l'initiative Right2Water. Son ambition : inviter la Commission à proposer « une législation qui fasse du droit à l'eau et à l'assainissement un droit humain au sens que lui donnent les Nations unies, et à promouvoir la fourniture d'eau et l'assainissement en tant que services publics essentiels pour tous ».

Pour Pablo Sanchez Centellas, le constat est clair : « Les ICE sont un truc de société civile organisée. Tu ne reçois

Une ICE, étape par étape

Quelle est la procédure d'une ICE ? Dans l'ordre, il faut :

- * **préparer son initiative** et composer un comité de citoyens composé d'au moins sept ressortissants de l'Union européenne, résidant dans au moins sept différents pays de l'UE ;
- * Il faut ensuite **enregistrer son initiative**. La Commission répond dans les deux mois. Un refus de la Commission peut déjà intervenir si la proposition d'initiative n'entre pas dans les conditions ;
- * **collecter les déclarations de soutien** dans au moins sept pays de l'Union européenne. Un quota par pays est prévu. Les porteurs de l'ICE disposent de 12 mois pour cette collecte une fois l'ICE enregistrée par la Commission ;
- * après avoir collecté les déclarations de soutien, il faut demander à l'autorité nationale compétente de chaque pays où les déclarations ont été recueillies de **certifier le nombre de déclarations valables** pour ce pays. Les autorités nationales répondent dans les trois mois ;
- * **présenter l'initiative à la Commission** qui répond dans les trois mois.



une forme embryonnaire d'une transnationalisation des débats concernant le niveau européen», explique Marie Dufrasne.

Un constat que confirme Pablo Sanchez Centellas. «Tout le monde effectuait déjà un travail à l'échelon national, avec des réalités diverses. Pour l'ICE, nous avons dû mettre tout le monde autour de la table, trouver une base commune. Nous avons toujours vu l'ICE comme un outil, pas comme un objectif en soi. C'était une manière de créer une mobilisation européenne, de développer une structure européenne de mobilisation – le mouvement européen pour l'eau, NDLR.» Le responsable de campagne de presse à la FSESP note également qu'il y a eu un avant et un après-ICE. «On a pu voir l'influence de l'ICE dans les débats sur l'eau qui ont eu lieu dans les pays ayant participé... et dans les pays qui ne l'ont pas fait», se réjouit-il.

Notons que l'ICE permettrait également à la société civile de se voir ouvrir des portes. Et de travailler sa communication. «Plusieurs ICE ont été lancées en sachant qu'elles avaient peu de chance de remporter le million de signatures. Mais leurs promoteurs invoquent les possibilités offertes par le dispositif de l'ICE: ils sont reçus au Conseil économique et social européen, bénéficient d'une certaine médiatisation, d'une reconnaissance institutionnelle, se font connaître et font connaître leurs propositions. Ils peuvent aussi trouver des relais au sein du Parlement européen», fait remarquer Marie Dufrasne. Ce n'est peut-être déjà pas si mal... ■

WEB+

- Voir aussi le blog d'Alter Échos sur le site du journal *Le Soir*: «'Stop TTIP', une initiative européenne refusée 5 sur 5?»
- *Alter Échos* n°390 du 14.10.2014: «TTIP: le vent tourne-t-il?»
- *Alter Échos* n°385 du 27.06.2014: «TTIP: tempête sur le transatlantique?»
- *Alter Échos* n°377 du 28.02.2014: «L'IVG en danger?»

aucun financement pour traduire le texte de l'initiative, pour les conseils juridiques. Il faut donc beaucoup de moyens.» Autre sujet de frustration: le fait que la Commission n'ait pas fait de proposition législative à la suite de l'initiative. «Porter une initiative demande un travail de dingue. Et même si tu fais tout bien, tu n'es même pas sûr qu'à la fin la Commission décidera de faire quelque chose», regrette notre interlocuteur. Un constat que confirme Denis Stokkink. «Il est clair que la Commission n'est pas très encourageante pour l'instant. On sent qu'elle hésite à faire des propositions législatives suite à des ICE, par peur d'encourager une certaine prolifération de celles-ci.» Pourtant, pour Charles de Marcilly, la Commission pourrait passer à l'acte pour de prochaines ICE. «C'est dans son intérêt», note-t-il.

Autre idée: les ICE devraient-elles contraindre la Commission à faire une proposition législative? Pour Pablo Sanchez Centellas, la réponse est oui. Au risque de voir des ICE comme «One of us» porter leurs fruits? «Oui, et dans ce cas, j'aurais été le premier à lancer une autre ICE, contre «One of us», et qui aurait récolté plus de soutien», argumente-t-il.

Vous avez dit «transnationalisation»?

Malgré ces réserves, tous les intervenants semblent s'accorder sur un point: les ICE permettent bien l'émergence d'une société civile structurée au niveau européen. «L'apport principal des ICE est de favoriser le regroupement d'associations qui militent nationalement ou régionalement. Nous assistons donc à