

L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE À LA LUMIÈRE DU DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ

HUGUES DUMONT

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS – BRUXELLES

VICE-RECTEUR À LA RECHERCHE

MARTHE FATIN-ROUGE STEFANINI

DIRECTRICE DE RECHERCHES AU CNRS, ILF-GERJC, AIX-MARSEILLE UNIV, UNIVERSITÉ
DE TOULON, UNIV PAU & PAYS ADOUR, CNRS, DICE, AIX-EN-PROVENCE, FRANCE.

On a pu écrire que l'initiative citoyenne européenne est un dispositif sans précédent en droit international public. En effet, « aucun droit similaire pour des citoyens n'est prévu dans aucune autre organisation internationale dans le monde »¹. On peut voir dans ce constat un indice de plus, parmi tant d'autres, à l'appui de la thèse selon laquelle l'Union européenne est moins une organisation internationale qu'un corps politique relevant du genre fédératif, une « fédération plurinationale » plus précisément².

L'examen du droit constitutionnel comparé autorise une conclusion analogue. Certes, le phénomène des initiatives populaires est bien connu. Elles permettent à un nombre prédéterminé d'électeurs dûment enregistrés de soumettre une proposition relevant du niveau constitutionnel, législatif ou réglementaire, soit à l'ensemble du corps électoral via un référendum – on parle alors d'une initiative populaire directe –, soit aux représentants élus qui conservent le pouvoir de rejeter, de modifier ou d'approuver la proposition – il y va dans ce cas d'une initiative indirecte, appelée aussi

1. C. ESPALIU BERDUD, « A reflection on the participation of individuals in the creation of European law through the European citizens' initiative and its scope in international law », *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 54/2016, p. 201.

2. Cf., sur ce concept, H. DUMONT, « L'Union européenne, une Fédération plurinationale fondée sur un pacte constitutionnel », in J.-C. BARBATO et Y. PETIT, *L'Union européenne, une Fédération plurinationale en devenir ?*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 35-75 ; A. BAILLEUX et H. DUMONT, *Le pacte constitutionnel européen*, t. 1 « Fondements du droit institutionnel de l'Union », Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 226 et s.

de mise à l'agenda³. Le mécanisme participatif européen que nous étudions relève de la catégorie des initiatives populaires législatives et indirectes. Il autorise donc les comparaisons qui sont attendues de notre part, mais, il faut le souligner d'emblée, aucun État n'organise un mécanisme d'initiative populaire législative indirecte qui fait dépendre l'entame du processus législatif au sein du parlement de la décision préalable et discrétionnaire d'un organe politique ou administratif de saisir ou non ce parlement de la proposition en cause. Or tel est bien le cas de l'initiative citoyenne européenne. En effet, le Parlement européen et/ou le Conseil ne sont saisis de l'éventuelle proposition de règlement, de directive ou de décision portée explicitement ou implicitement⁴ par une initiative citoyenne que si telle est la volonté de la Commission⁵.

Il ne s'agit donc que d'une extension au profit du « nouveau corps institutionnel »⁶ formé par au moins un million de citoyens européens du modeste droit qu'une majorité des membres du Parlement européen peut tirer de l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) de « demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union pour la mise en œuvre des traités ». Avec le grand spécialiste suisse Andreas Auer, on doit donc considérer qu'il y va plus d'un mécanisme de démocratie participative que d'un instrument de démocratie directe⁷.

Cette différence majeure entre l'initiative citoyenne européenne et les autres initiatives populaires indirectes en droit comparé a le mérite de faire réfléchir. Faut-il la justifier d'emblée en disant que, si l'Union européenne n'est pas une organisation internationale comme les autres, elle n'est pas non plus à confondre avec un État fédéral comme la Suisse ? Le monopole de l'initiative législative détenu par la Commission et soigneusement préservé

3. A. AUER, « European citizen's initiative. Art. I-46.4 », *E.C.L.R.*, 2005, 1, pp. 79-80, parle dans ce cas de « motion populaire » par opposition à l'« initiative populaire » que nous qualifions ici de « directe ».

4. Cf. annexe II, pt 7, du règlement délégué (UE) n° 887/2013 de la Commission du 11 juillet 2013 remplaçant les annexes II et III du règlement n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne, *JOUE*, L 247 du 18 septembre 2013, p. 11 : « Les organisateurs peuvent joindre en annexe des informations plus détaillées sur l'objet, les objectifs et le contexte de la proposition d'initiative citoyenne. Ils peuvent également, s'ils le souhaitent, soumettre un projet d'acte juridique. » À partir du 1^{er} janvier 2020, le règlement n° 211/2011 précité est remplacé par le règlement n° 2019/788 du 17 avril 2019 relatif à l'initiative citoyenne européenne, *JOUE*, L 130 du 17 mai 2019. L'annexe II, pt 2, de ce nouveau règlement reprendre en substance la disposition ici reproduite.

5. Cf. art. 10, § 1^{er}, c, du règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, relatif à l'initiative citoyenne européenne, *JOUE*, L 65 du 11 mars 2011, p. 1 et art. 15, § 2, du nouveau règlement.

6. Selon l'expression de A. AUER, *op. cit.*, p. 80.

7. Cf., en ce sens, A. AUER, *ibidem*, *eod. loc.*

par l'article 11, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne (TUE) de manière à ne l'énerver en rien par l'initiative citoyenne européenne se justifie-t-il encore à l'heure du processus de constitutionnalisation de l'Union ?

Si cette question sera l'une des plus délicates à examiner dans notre contribution, elle n'est pas la seule. Pour procéder méthodiquement, nous allons travailler en quatre temps. Compte tenu de la proximité entre les initiatives populaires et les pétitions, aussi bien en droit constitutionnel comparé que dans le droit de l'Union européenne, nous rappellerons d'abord les différences entre ces deux procédures (I). Seront présentées ensuite les diverses catégories de procédures d'initiative populaire que le droit comparé permet de distinguer (II). Nous serons alors en mesure d'analyser et d'identifier les ressemblances et les différences entre l'initiative citoyenne européenne et les initiatives populaires indirectes dans les droits nationaux qui connaissent cette technique, en nous demandant chaque fois si ces ressemblances et ces différences se justifient au regard des caractéristiques de l'Union européenne comprise comme une Fédération plurinationale.

Pour les bonnes fins de cette entreprise, rappelons d'emblée que nous définissons ce concept précisément comme suit : une union volontaire, durable et dotée de la personnalité juridique, qui associe par un « pacte constitutionnel » des États attachés au maintien de leur nationalité et de leur souveraineté formelle, essentiellement « négative », mais ayant consenti au remplacement de leur « souveraineté positive » dans les matières qu'ils ont transférées à l'union par une cosouveraineté, une mise en commun de ces fractions de leurs souverainetés matérielles au service des citoyens de l'Union. Par souveraineté négative, nous visons entre autres le droit de veto dont chaque État membre dispose lors des révisions du pacte et son droit de retrait unilatéral, conformément aux articles 48 et 50 TUE. Par souveraineté positive d'un État membre, nous entendons le pouvoir d'adopter des décisions conformes à ses vœux (III).

Enfin, nous nous tournerons vers le droit comparé dans l'espoir d'y déceler la source de certaines améliorations qui pourraient être apportées à la procédure en vigueur à ce jour, non sans relever qu'une révision intégrale du règlement vient d'être adoptée qui contient d'ores et déjà des amendements appréciables⁸ (IV).

8. Cf. proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne européenne du 13 septembre 2017, COM(2017) 482 final et règlement n° 2019/788 du 17 avril 2019 précité. Cf. les premiers commentaires de J.-P. JACQUÉ, « Droit institutionnel de l'Union européenne. Janvier 2017-mars 2018 », *RTD eur.*, avril-juin 2018, pp. 444-446.

I. LES PROCÉDURES D'INITIATIVE POPULAIRE ET LES PÉTITIONS EN DROIT COMPARÉ ET DANS LE DROIT DE L'UNION

Dans le langage courant, « pétition » et « initiative populaire » sont parfois confondues. Il est vrai que, dans les deux cas, il s'agit de s'adresser aux autorités pour déposer une réclamation ou faire une proposition. D'ailleurs, aux États-Unis, les promoteurs d'une initiative populaire ou d'un référendum-veto sont souvent qualifiés par les textes de « *petitioners* », car le terme de « *petition* » désigne la demande d'initiative populaire ou de référendum⁹. Néanmoins, en droit, les deux notions sont bien distinctes, que ce soit en droit comparé (A) ou dans le droit de l'Union (B).

A. Les procédures d'initiative populaire et les pétitions en droit comparé

Il convient d'ores et déjà de préciser que l'initiative citoyenne européenne (ICE) constitue une version « faible » d'une des formes de l'initiative populaire : l'initiative populaire indirecte. Au regard de l'absence de caractère contraignant de ce type d'initiative populaire sur le pouvoir décisionnel des autorités auxquelles elle s'adresse, on pourrait être tenté de considérer que l'ICE, en particulier, se rapproche plus d'une forme de droit de pétition tel que pratiqué dans la plupart des démocraties que d'un véritable pouvoir d'initiative législative appartenant aux citoyens. Cette confusion des frontières entre les notions d'initiative populaire et de pétition n'est pas étrangère à la définition large qui est parfois retenue de la notion de droit de pétition, d'une part, et à la diversité des pratiques que cela peut recouvrir, d'autre part.

En effet, dans une tentative de définition du droit de pétition, Pellegrino Rossi regroupe une large gamme de pratiques tenant à la fois de la réclamation individuelle et de la proposition collective. Ainsi considérait-il que le droit de pétition s'exerce « toutes les fois qu'on s'adresse à une autorité constituée, dans le but ou de lui présenter une plainte pour obtenir un redressement ou de lui présenter toute autre réclamation dans un intérêt individuel, ou de lui faire une demande gracieuse, ou lorsqu'on s'adresse à l'un des pouvoirs dans le but de provoquer une mesure d'intérêt général, ou encore

9. Ainsi peut-on lire les termes d'« *initiative petition* » ou de « *petition* » dans les dispositions relatives aux initiatives populaires ou au référendum. P. ex. : art. XI de la Constitution de l'Alaska et Alaska Statutes, AS 15.45.010 et s. ; Section 9 de la Constitution du Michigan ; Nevada Revised Statutes, chap. 295, Section 009.

dans le but de lui donner un avertissement, de lui fournir un renseignement qui puisse rendre facile la tâche dont il est chargé »¹⁰. L'étendue de cette définition correspond à une diversité de pratiques et à une évolution de l'appréhension du procédé lui-même¹¹. Il en ressort une double acception du droit de pétition : d'une part, une version « requête personnelle », qualifiée de « pétition-plainte », ouvrant le droit à une personne d'exposer des griefs, des remontrances, de se plaindre aux autorités publiques ; d'autre part, une version plus impersonnelle, et tournée vers l'intérêt collectif, et consistant à faire des propositions. Cette dernière est qualifiée de « pétition-suggestion ».

Si la « pétition-plainte » relève de la conception classique et d'une appréhension stricte de la notion de pétition, la « pétition-suggestion » est une pratique plus récente qui s'est constituée notamment sous la période révolutionnaire. Elle est l'expression d'un vœu de participation des citoyens aux affaires publiques. Ainsi, la « pétition Guillotin » du 8 décembre 1788, tendant à réclamer au Roi le doublement des voix du Tiers-État aux États généraux¹², peut-elle être considérée comme entrant dans la catégorie des « pétitions-suggestions ». En outre, cette pétition avait une dimension collective, puisque les Parisiens pouvaient y adhérer par signatures¹³. Bien que censurée par le Parlement, cette forme de pétition directement importée de la tradition anglo-saxonne¹⁴ constituait une proposition sous forme de revendication. Or, si l'on met de côté les aspects formels et le fait qu'à l'époque, ce type de pétition n'était pas autorisé, il se rapproche de certains types d'initiative populaire consistant à faire une proposition en termes généraux. Toutefois, en principe, la manière dont sont rédigées les pétitions est libre, alors que les initiatives populaires sont plus encadrées, même lorsque la rédaction en termes généraux est autorisée. En France, par exemple, il n'est nullement précisé la manière dont doivent être rédigées les pétitions, que ce soit dans la loi organique relative aux assemblées parlementaires¹⁵ ou dans les règlements de chacune des assemblées¹⁶. En

10. P. ROSSI, *Cours de droit constitutionnel*, Paris, Librairie de Guillaumin et Compagnie, 1867, t. 4, p. 166.

11. Voy. P. PREUVOT, « Le droit de pétition : mutation d'un instrument démocratique », *Jurisdactoria*, n° 4, 2010, p. 73 disponible sur https://old.jurisdactoria.net/pdf/numero4/aut4_PREUVOT.pdf (consulté le 15 janvier 2019).

12. *Ibid.*, p. 75.

13. Voy. Y.-A. DURELLE-MARC, « Nature et origines du droit de pétition », *Rev. Adm.*, 2008, numéro spécial : « L'individu face au pouvoir : les pétitions aux assemblées parlementaires », p. 53.

14. Y.-A. DURELLE-MARC, « Nature et origines du droit de pétition », *op. cit.*

15. Art. 4 de l'ordonnance organique n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

16. Art. 147 à 151 du règlement de l'Assemblée nationale et art. 87 à 89 du règlement du Sénat.

revanche, pour les initiatives populaires, il est exigé, dans la plupart des systèmes juridiques qui prévoient ce procédé, qu'elles soient présentées sous forme de propositions rédigées article par article, comme le serait une proposition de loi présentée par les parlementaires ou un projet de loi présenté par le gouvernement.

La distinction entre initiative et pétition porte également sur les modalités de déclenchement de chacun des deux mécanismes. La pétition est en principe individuelle. D'ailleurs, en France, une loi des 10, 18 et 22 mai 1791 est venue préciser le caractère individuel des pétitions¹⁷ pour tenter de mettre fin à la pratique des pétitions signées collectivement. La technique de la « pétition Guillotin » consistait justement à détourner l'usage originaire du droit de pétition, n'en faisant plus seulement un mécanisme de plainte individuelle non juridictionnelle, mais un instrument de participation démocratique. Toutefois, la frontière entre l'acte individuel et l'acte collectif est parfois poreuse. Parmi les très nombreuses constitutions prévoyant le mécanisme de la pétition¹⁸, plusieurs d'entre elles prévoient d'ailleurs que la pétition pourra être exercée de manière individuelle ou collective¹⁹. En outre, il peut parfois être exigé qu'une pétition, pour pouvoir être déposée, soit soutenue par un nombre important de citoyens ou un pourcentage de citoyens déterminé par les textes. Dans ce cas, la procédure elle-même se rapproche de celle de l'initiative populaire qui doit aussi être soutenue par un certain nombre de citoyens pour être recevable. Par exemple, en France, le droit de pétition devant le Conseil économique, social et environnemental (CESE)²⁰, s'il est d'initiative individuelle, requiert le soutien de 500 000 citoyens majeurs pour pouvoir être déposé. Ce soutien collectif se concrétise par 500 000 documents reprenant le contenu de la pétition, rédigés en français, par écrit, dans les mêmes termes, sur chacun desquels doivent figurer le nom, le prénom, l'adresse postale complète et la signature manuscrite de chaque pétitionnaire²¹. Ce type de mécanisme adressé à une autorité disposant seulement d'un rôle consultatif semble pour l'instant assez peu répandu. Bien que soutenu par un collectif de citoyens, il semble

17. P. PREUVOT, « Le droit de pétition : mutation d'un instrument démocratique », *op. cit.*, p. 79.

18. Une recherche sur le site *constitueproject.org* fait apparaître que cent douze textes constitutionnels prévoient le mécanisme du droit de pétition.

19. Voy., p. ex., l'article 53 de la Constitution de l'Arménie, l'article 57 de la Constitution de l'Azerbaïdjan, l'article 28 de la Constitution belge, l'article 40 de la Constitution biélorusse, l'article 24 de la Constitution de Bolivie, l'article 17 de la Loi fondamentale allemande.

20. Ce droit est prévu par l'article 69, alinéa 3, de la Constitution qui dispose : « Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner. »

21. Voy. l'article 4-1 de la loi organique 2010-704 du 28 juin 2010, disponible sur *Legifrance*.

plus proche du droit de pétition que de l'initiative populaire, car il a pour vocation de demander aux pouvoirs publics, par le biais du CESE, de se saisir d'un sujet plutôt que de débattre d'une proposition de loi.

L'initiative populaire, pour sa part, est toujours collective, puisqu'elle ne peut être déclenchée que par un comité d'initiative et porte nécessairement sur une proposition de loi. Ainsi, en Suisse, la législation fédérale prévoit que le comité doit compter entre sept et vingt-sept membres²². De même, en Italie, le comité d'initiative populaire ne peut compter moins de dix membres²³. En outre, elle doit être soutenue par un nombre de signatures préalablement défini en pourcentage ou par un chiffre déterminé par les textes, dans un délai déterminé. Par conséquent, même si certaines formes de pétitions collectives peuvent se rapprocher de la technique de l'initiative populaire en général, les procédures sont différentes et souvent plus contraignantes et plus ciblées en termes d'effets dans le cadre d'une initiative populaire.

De plus, la différence fondamentale entre droit de pétition et initiative populaire, nous semble-t-il, est que, si la seconde est une voie législative concurrentielle au droit d'initiative parlementaire ou gouvernementale, le premier a avant tout vocation à alerter les pouvoirs publics, sous la forme d'une requête faite aux autorités. D'ailleurs, et bien que ce ne soit pas le cas pour le droit de pétition prévu dans le cadre de l'Union européenne²⁴, ce droit peut être exercé en principe devant un nombre d'autorités bien plus large que le seul Parlement²⁵ ou différentes du seul Parlement²⁶. Dans ce cas, le droit de pétition semble correspondre à la vocation d'origine de la pétition-plainte. Toutefois, certaines constitutions limitent l'exercice du droit de pétition des citoyens à l'adresse des seuls parlements, comme c'est le cas en Italie²⁷.

22. Art. 68 de la Loi fédérale sur les droits politiques.

23. Art. 7, al. 1^{er}, et 49 de la loi n° 352 du 25 mai 1970, *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*.

24. Cf. *infra*, I, B.

25. Art. 17 de la Loi fondamentale allemande, art. 33 de la Constitution de la Principauté d'Andorre, art. 53 de la Constitution arménienne, art. 28 de la Constitution belge, art. 5 de la Constitution du Brésil, art. 23 de la Constitution colombienne, art. 10 de la Constitution grecque, art. 16 de la Constitution japonaise, art. 27 de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, art. 63 de la Constitution polonaise, art. 52 de la Constitution portugaise, art. 33 de la Constitution suisse, premier amendement de la Constitution des États-Unis...

26. En France, le droit de pétition à destination des assemblées parlementaires est régi par des dispositions différentes du droit de pétition adressé au Conseil économique, social et environnemental.

27. L'article 50 prévoit que « [t]ous les citoyens peuvent adresser des pétitions aux chambres pour demander des mesures législatives ou pour exposer des besoins d'intérêt commun ».

Enfin, il convient de souligner que, si le droit d'initiative et le droit de pétition peuvent parfois se ressembler, ces mécanismes, lorsqu'ils sont prévus, le sont de manière distincte dans des articles différents²⁸ et, parfois, des chapitres différents. Ainsi, en Italie, bien que la rédaction de l'article 50 de la Constitution puisse laisser entendre que le droit de pétition permet aux citoyens de demander l'adoption de mesures législatives, ce mécanisme est clairement distingué de l'initiative populaire législative visée par l'article 71 de la Constitution²⁹. En outre, ces dispositions sont prévues sous des rubriques différentes : le droit de pétition de l'article 50 est rattaché à la première partie de la Constitution intitulée « Droits et devoirs du citoyen » sous le titre IV intitulé « Rapports politiques », tandis que l'article 71 figure sous la partie relative au Parlement. Il en va de même en Suisse où le droit de pétition est prévu par l'article 33 de la Constitution et ne fait pas partie des droits politiques des citoyens suisses, contrairement à l'initiative populaire. La procédure et les effets sont également très différents. La pétition peut être lancée et signée par toute personne, indépendamment de son âge, de son sexe, de sa nationalité ou de son domicile, en Suisse ou à l'étranger. Il s'agit donc d'un droit individuel, et non collectif, particulièrement étendu. Elle peut être adressée aux autorités municipales, cantonales ou fédérales. Elle n'a pas de forme prédéfinie, contrairement à l'initiative populaire. Elle peut être adressée en ligne ou sur papier. Elle est présentée généralement avec une liste de signatures. Contrairement à l'initiative populaire, il n'y a pas de délai pour les récolter, ni de nombre minimal de signatures requis. Enfin, l'autorité à qui elle s'adresse n'est pas tenue de la prendre en compte. Là encore, les dispositifs varient selon les États sur ce point. Si, dans certains États, les citoyens ont le droit d'obtenir une réponse à la pétition adressée aux autorités ou du moins d'être informés des suites données à cette pétition dans un délai fixé par les textes³⁰, dans d'autres, cette exigence n'est pas toujours requise, du moins par la Constitution³¹.

Il semblerait dès lors que la perméabilité de la frontière séparant le droit de pétition du droit d'initiative populaire ne concerne que certaines pratiques

28. Voy. art. 52 de la Constitution portugaise.

29. L'article 71 de la Constitution dispose : « L'initiative législative appartient au gouvernement, à chaque membre des chambres et aux organes et institutions auxquels elle est conférée par la loi constitutionnelle.

Le peuple exerce l'initiative législative au moyen de la proposition, par cinquante mille électeurs au moins, d'un projet rédigé en articles. »

30. Voy., p. ex., art. 10 de la Constitution grecque, art. 8 de la Constitution mexicaine, art. 52, al. 1^{er}, de la Constitution portugaise, art. 51 de la Constitution roumaine.

31. P. ex., Espagne, France et Italie. En France, les pétitions adressées au Parlement font l'objet d'un rapport et sont présentées devant la Commission des lois. La plupart de ces pétitions sont classées sans suite.

du droit de pétition et une utilisation parfois trop générique ou confuse de ces termes³². Qu'en est-il en ce qui concerne l'ICE ? Confirme-t-elle cette perméabilité et cette difficulté à s'en tenir à des appellations rigoureuses ? À première vue, oui. Elle semble, en effet, se situer à mi-chemin entre le droit de pétition et l'initiative populaire directe. Elle est présentée sous forme de propositions en termes généraux. Il n'est pas exigé qu'il s'agisse d'un texte rédigé. Il s'agit de suggestions qui, plus est, ne sont pas adressées au Parlement, mais à la Commission européenne. L'ICE serait-elle alors une forme très renforcée de droit de pétition collectif ou se rapproche-t-elle des formes d'initiatives populaires existant dans certains États de l'Union européenne ? C'est la question que nous allons bientôt résoudre du point de vue du droit comparé³³. Mais, auparavant, il y a lieu de poursuivre la comparaison avec le droit de pétition, mais cette fois-ci à l'intérieur du cadre du droit de l'Union.

B. *Le droit d'initiative citoyenne et le droit de pétition dans le droit de l'Union*

Le droit d'initiative citoyenne européenne a en commun, avec une des deux versions du droit de pétition, celle des « pétitions-suggestions », par opposition aux pétitions-plaintes, d'être un procédé de démocratie participative³⁴. Mais, sur le plan théorique, les différences entre les deux droits n'en sont pas moins nettes. L'exercice du droit de pétition en droit européen n'est pas réservé aux citoyens européens³⁵. La jouissance du droit d'initiative citoyenne l'est³⁶. Le droit de pétition consiste à adresser au Parlement européen une plainte ou une suggestion quelconque sur « un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union »³⁷ très largement interprétés, sujet qui concerne en principe directement le pétitionnaire. L'initiative citoyenne a un autre destinataire : la Commission considérée « dans le cadre de ses attributions », selon la formule de l'article 11, paragraphe 4,

32. P. ex., une proposition de loi française de 2010 demandait l'introduction d'une initiative populaire législative par voie de pétition : proposition de M. F. DE RUGY e.a. : http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/initiative_legislative_citoyenne_art11C.asp.

33. Cf. *infra*, II.

34. Nous reprenons ici partiellement H. DUMONT et N. TULKENS, « Art. 44 – Droit de pétition », in S. VAN DROOGHENBROECK et F. PICOD (dir.), C. RIZCALLAH (collab.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 950-951.

35. Cf. art. 24 TUE, art. 227 TFUE et art. 43 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

36. Cf. *infra*, III, A.

37. Art. 227 TFUE.

TUE. Il ne s'agit pas de lui communiquer une plainte ni n'importe quelle suggestion, mais de l'inviter bien plus précisément, et ce, en compagnie d'au moins 999 999 concitoyens européens, « 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 »³⁸. Enfin et surtout, l'initiative qui a réuni les conditions nécessaires pour saisir la Commission oblige celle-ci à y donner suite, au moins par une réponse motivée, alors que la pétition ne produit pas cet effet.

Cette dernière différence est au cœur d'un important arrêt du Tribunal de l'Union en date du 23 avril 2018³⁹. La réponse que doit fournir la Commission saisie d'une ICE en fin de parcours doit prendre la forme d'une communication dans laquelle elle expose « ses conclusions juridiques et politiques sur l'initiative citoyenne, l'action qu'elle compte entreprendre, le cas échéant, ainsi que les raisons qu'elle a d'entreprendre ou de ne pas entreprendre cette action »⁴⁰. Le Tribunal rappelle d'abord que ladite communication « présente la position définitive de la Commission, cette dernière ayant décidé [en l'espèce] de ne pas présenter de proposition d'acte juridique en réponse à l'ICE litigieuse et, à titre plus général, de n'entreprendre aucune action en réponse à celle-ci ». En outre, poursuit le Tribunal, « cette communication constitue l'aboutissement de la procédure spécifique engagée et menée par les requérants sur le fondement du règlement (UE) n° 211/2011 et son adoption constitue une obligation pour la Commission. Compte tenu de ses éléments », il conclut « que la communication attaquée produit des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts des requérants, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique »⁴¹. La communication n'est donc pas à confondre avec un acte exposant des orientations de la Commission : elle « produit des effets qui dépassent la sphère interne »⁴² de celle-ci. Il ne s'agit pas non plus d'une « communication interprétative »⁴³.

Comme on pouvait s'y attendre, la Commission avait tenté de justifier l'incompétence du Tribunal pour contrôler la légalité de son refus de soumettre au législateur de l'Union une proposition d'acte juridique portée

38. Art. 11, § 4, TUE.

39. Trib. UE, 23 avril 2018, *European Citizens' Initiative One of us c. Commission*, aff. T-561/14, ECLI:EU:T:2018:210, pts 133-158.

40. Cf. art. 10, § 1^{er}, c, du règlement n° 211/2011, préc. Voy. art. 15, § 2, du nouveau règlement n° 2019/788 qui fait passer de trois à six mois le délai dans lequel la Commission doit présenter ses conclusions pour renforcer la qualité des échanges lors du *hearing* parlementaire.

41. Trib. UE, *European Citizens' Initiative One of us c. Commission*, aff. T-561/14, préc., pt 77.

42. *Ibid.*, pt 81.

43. *Ibid.*, pt 83.

par une ICE, en invoquant l'arrêt *Schönberger c. Parlement* du 9 décembre 2014. Par cet arrêt, la Cour de justice a estimé que le large pouvoir d'appréciation, de nature politique, dont dispose le Parlement européen pour donner suite à une pétition dont il a pris connaissance après avoir admis sa recevabilité fait échapper sa décision de prendre ou non telle ou telle mesure à tout contrôle juridictionnel. Le Tribunal a répliqué à cet argument dans son arrêt du 23 avril 2018 que l'« objectif ultime » du « droit à l'ICE » consacré par le Traité sur l'Union européenne étant d'« encourager la participation des citoyens à la vie démocratique et de rendre l'Union plus accessible [...], le défaut de soumission du refus de la Commission de soumettre au législateur de l'Union une proposition d'acte juridique [...] à un contrôle juridictionnel compromettrait la réalisation de cet objectif, dans la mesure où le risque d'arbitraire de la part de la Commission dissuaderait tout recours au mécanisme de l'ICE, eu égard, également, aux procédures et conditions exigeantes auxquelles ce mécanisme est soumis »⁴⁴.

C'est précisément à cet égard que le Tribunal souligne les différences entre les procédures de l'ICE et de la pétition. En ce qui concerne cette dernière, aucune étape intermédiaire n'est prévue entre l'examen par le Parlement européen de la recevabilité de la pétition et l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire quant aux suites à y donner. Au contraire, entre l'examen par la Commission de la recevabilité d'une initiative citoyenne et l'exercice de son pouvoir d'appréciation en ce qui concerne les suites à y donner, s'intercalent des « conditions additionnelles qui pèsent sur les organisateurs » et qui « concernent, en substance, la collecte des déclarations de soutien auprès des signataires, dont les détails sont précisés » par le règlement n° 211/2011. « C'est uniquement à la suite de la satisfaction de ces conditions que l'ICE est soumise à l'examen de la Commission »⁴⁵. En outre, ajoute le Tribunal, des « garanties procédurales en faveur des organisateurs » sont prévues. Ainsi, la Commission doit recevoir « les organisateurs "à un niveau approprié", afin de leur permettre d'exposer en détail les questions soulevées par l'ICE » et elle doit finalement « présenter les raisons qu'elle a d'entreprendre ou ne de pas entreprendre une action » à la suite de l'ICE. Cette obligation, relève-t-il encore, « est précisée davantage dans le considérant 20 du même règlement, qui dispose, notamment, que la Commission, afin de prouver qu'une ICE est examinée avec soin, devrait exposer d'une manière claire, compréhensible et circonstanciée les raisons pour lesquelles elle envisage d'entreprendre une action et, de la même manière, les raisons pour lesquelles elle a l'intention

44. *Ibid.*, pt 93.

45. *Ibid.*, pt 96.

de n'entreprendre aucune action ». Enfin, la communication « doit non seulement être publiée, mais également être notifiée, notamment aux organisateurs »⁴⁶.

C'est en raison de ces « conditions additionnelles » et de ces « garanties procédurales » qui distinguent l'ICE du mécanisme de la pétition que le Tribunal conclut que « le refus de la Commission de soumettre au législateur de l'Union une proposition d'acte juridique [...] produit des effets juridiques obligatoires » à l'égard des organisateurs de l'ICE⁴⁷.

Impossible, donc, de confondre les deux procédés *de iure*. Mais, dans les faits, il semble que les confusions ne sont pas rares dans l'esprit des citoyens. Alors qu'il a lui-même brouillé les cartes en continuant à admettre la recevabilité des pétitions d'intérêt général, le Parlement européen relève en effet que « les citoyens devraient être mieux informés des principales différences » entre les deux⁴⁸. Pour le surplus, il semble jouer le jeu de la complémentarité entre les deux procédures. Non seulement la Commission des pétitions formule le vœu que l'initiative citoyenne connaisse plus de succès, mais elle n'hésite pas à informer concrètement le pétitionnaire qui cherche à modifier la législation européenne de la possibilité pour lui de lancer une initiative citoyenne. Elle collabore, en outre, étroitement avec la Commission pour l'organisation de l'audition publique à laquelle les porteurs d'une initiative citoyenne sont invités à participer au sein du Parlement en vertu de l'article 11 du règlement n° 211/2011 du 1^{er} avril 2012⁴⁹. Elle s'engage aussi « à participer de façon proactive à la tenue d'auditions publiques pour les initiatives réussies ». Elle insiste pour que le règlement précité soit amendé afin de faciliter l'usage du droit d'initiative et elle félicite à cet égard le Médiateur européen qui a décidé, de sa propre initiative, d'ouvrir une enquête sur les obstacles administratifs qui en entravent l'exercice⁵⁰. Enfin, dans son règlement intérieur, le Parlement européen prévoit le cas des initiatives qui ont été enregistrées conformément à l'article 4 du règlement n° 211/2011, mais qui n'ont pas pu accéder à la Commission, faute d'en respecter les règles de l'article 9 : elles peuvent être examinées comme

46. *Ibid.*, pt 97.

47. *Ibid.*, pt 98.

48. Rapport 2015 sur les activités de la Commission des pétitions, 2 décembre 2016 (2016/2146(INI)), p. 8.

49. Cf. M. GEUENS, « Systemic analysis of the European right of petition, the European Ombudsman and the European citizens' initiative. A new approach ? », in A. HOC, S. WATTIER et G. WILLEMS (eds), *Human Rights as a Basis for Reevaluating and Reconstructing the Law*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 226-227.

50. Voy. le rapport 2015 précité sur les activités de la Commission des pétitions, p. 8 et pp. 14-15, et, sur le site du Médiateur européen, ses suggestions pour améliorer la procédure de l'ICE.

des pétitions si la commission des pétitions juge cette sorte de novation appropriée en raison de l'opportunité d'un suivi⁵¹.

En réalité, les droits de pétition et d'initiative citoyenne forment, avec le droit d'accès au médiateur, un triptyque de droits très complémentaires parmi ceux qui définissent la citoyenneté européenne⁵². Au fond, le droit de saisir le médiateur et celui de lancer une initiative citoyenne européenne ont développé chacun une des deux versions du droit de pétition. La pétition-plainte qui relève de la logique de l'État de droit appartient aux mécanismes de contrôle extrajuridictionnel de la correcte application du droit. Le droit de saisir le médiateur a permis d'affiner ce mécanisme en permettant de mieux traiter les cas de mauvaise administration à l'intervention d'un organe mieux outillé : le médiateur. La pétition-suggestion qui relève plus de la logique proprement démocratique appartient, pour sa part, aux instruments de mobilisation politique qui cherchent à faire modifier le droit. L'initiative citoyenne a aussi permis d'affiner cet instrument en faisant intervenir une procédure bien plus réglementée et – mais il faudra en discuter – un organe plus approprié : la Commission.

Lorsqu'on relit dans cette perspective les articles 39 à 46 qui forment le titre V de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dédié à la citoyenneté, on est frappé par l'absence du droit d'initiative. Né après la rédaction de la Charte, il devrait de toute évidence y être inclus, puisque le droit de signer une initiative est indéniablement un droit subjectif dont l'importance n'est pas moindre que celui de pétitionner. Dira-t-on, comme la Commission l'a soutenu devant le Tribunal de l'Union dans l'affaire *European Citizens' Initiative One of us* tranchée dans son arrêt du 23 avril 2018, qu'il ne s'agit pas d'un « droit fondamental », puisque la Charte ne l'a pas consacré ? Le Tribunal lui a répondu que « le droit à l'initiative européenne » étant inclus « dans le droit primaire de l'Union », il est

51. Cf. art. 218 du règlement du Parlement européen. Pour un exemple, voy. M. DUFRASNE, « L'initiative citoyenne européenne révèle l'impasse communicationnelle entre les citoyens et les institutions », *Hermès, La Revue*, 2017/1, n° 77, p. 67, à propos de la conversion en pétition de l'initiative « Stop TTIP » après le refus d'enregistrement par la Commission. Par la suite, le Tribunal de l'Union a annulé cette décision de refus de la Commission dans un arrêt sur lequel on va revenir : Trib. UE, 10 mai 2017, *Efter*, aff. T-754/14, ECLI:EU:T:2017:323.

52. Cf., en ce sens, M. GEUENS, « Systemic analysis of the European right of petition, the European Ombudsman and the European citizens' initiative. A new approach ? », *op. cit.*, p. 229. Ce triptyque est toutefois loin d'épuiser les ressources de la démocratie participative européenne. Sur les autres procédés prévus par les traités, voy. A. BAILLEUX et H. DUMONT, *Le pacte constitutionnel européen*, *op. cit.*, n° 1134-1174.

« prévu dans un instrument qui dispose de la même valeur juridique que celle conférée à la [C]harte des droits fondamentaux »⁵³.

Quoi qu'il en soit, nous devons conclure de cette comparaison entre l'ICE et le droit de pétition dans le droit de l'Union que la distinction y est plus tranchée *de iure* que dans certains des ordres juridiques nationaux, tout en se prêtant à des confusions analogues dans les usages qui en sont faits. Les termes du rapprochement avec le phénomène des pétitions étant ainsi acquis, entrons plus avant dans l'exploration des différentes catégories d'initiative populaire que recense le droit constitutionnel comparé (II), ce qui nous permettra ensuite de mener la comparaison avec l'ICE en connaissance de cause (III).

II. LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'INITIATIVES POPULAIRES EN DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ

L'initiative citoyenne européenne est une forme d'initiative législative appartenant aux citoyens. Si cette forme est différente de l'initiative populaire suisse que l'on connaît sur le plan fédéral, elle est également différente d'autres formes d'initiatives indirectes appartenant aux citoyens présentes en Europe ou encore dans certains États membres des États-Unis. Les différences se mesurent en termes de discrétionnalité à la fois quant au point de savoir si l'autorité à laquelle s'adresse la proposition est liée par celle-ci, et quant à l'obligation ou non de soumettre la proposition au vote des électeurs. Après avoir brièvement rappelé les différents types d'initiative populaire (A) seront examinées les différentes formes de l'initiative populaire indirecte (B).

A. Les différents types d'initiative populaire

Deux grands types d'initiative populaire sont habituellement distingués en doctrine : les initiatives populaires directes, autrement appelées « référendums d'initiative populaire », et les initiatives populaires indirectes, également nommées « initiatives d'agenda ». Leur différence principale tient à ce qu'une fois que l'initiative a recueilli le nombre de soutiens nécessaire, la proposition sera *directement* soumise au vote des électeurs, par la voie d'un référendum, dans le premier cas, tandis que, dans le second cas, le

53. Trib. UE, *European Citizens' Initiative One of us c. Commission*, aff. T-561/14, préc., pts 91 et 99.

Parlement décidera de la suite à donner à la proposition. En pratique, les modalités d'exercice de ces initiatives populaires divergent d'un État à l'autre, d'une collectivité à l'autre⁵⁴, allant de la simple impulsion législative au véritable mécanisme de démocratie directe permettant aux citoyens de proposer un texte au scrutin référendaire sans modification possible de la part du Parlement ou du gouvernement.

La différence entre les deux types majeurs d'initiative populaire est importante puisque l'initiative populaire directe (IPD) est conçue comme un véritable instrument de démocratie directe concurrentiel au pouvoir du Parlement. L'IPD est conçue comme un instrument d'opposition permettant notamment de contester des choix politiques ou de faire des propositions pour tenter de pallier l'inaction ou l'insuffisance des représentants. D'ailleurs, ce type d'initiative est particulièrement prisé des partis d'opposition ou des groupes minoritaires qui y voient un moyen de contourner ou de remettre en cause les choix des représentants, ou du moins de faire pression sur ces derniers. Le mécanisme de l'IPD est particulièrement présent dans les États membres des États-Unis⁵⁵ ; il l'est également en Suisse. Ce mécanisme est considéré comme un procédé de la démocratie directe⁵⁶ en ce que les représentants n'interviennent qu'à titre secondaire.

Ainsi, en Suisse, l'article 139 de la Constitution de 1999 prévoit, d'une part, une forme d'IPD à travers les propositions de révision de la Constitution entièrement rédigées et, d'autre part, une forme d'initiative populaire indirecte (IPI) à travers les propositions conçues en termes généraux⁵⁷. Ces

54. À notre connaissance, il n'existe pas d'étude exhaustive comparée faisant état des différentes modalités d'initiative populaire adoptées par les États dans le monde. En revanche, plusieurs études nationales existent sur la Suisse et les États-Unis notamment (en ce qui concerne les États membres). Par ailleurs, des éléments de comparaison peuvent être trouvés dans des études récentes sur les référendums d'initiative populaire : voy. D. ALTMAN, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 266 p. M. QVORTUP, *Referendums around the World. The continued Growth of Direct Democracy*, Londres, Palgrave MacMillan UK, 2014, 306 p., et L. MOREL, « Types of referendums, provisions and practices at the national level worldwide », in L. MOREL et M. QVORTUP (eds), *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, London and New York, Routledge, 2017, pp. 27-59.

55. Voy. not. les données des deux sites suivants : <http://www.iandrinstitute.org/states.cfm> et https://ballotpedia.org/Ballot_initiative. Une vingtaine d'États membres connaît le système d'initiative populaire directe aux États-Unis.

56. Voy. not. Th. E. CRONIN, *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, 289 p.

57. Art. 139 de la Constitution. – Initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution :

« 1. 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, demander la révision partielle de la Constitution.

2. Les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la Constitution peuvent revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé.

initiatives, qu'elles soient directes ou indirectes, doivent être proposées par un comité d'initiative composé de sept à vingt-sept participants. Elles doivent obtenir le soutien de 100 000 citoyens et respecter les exigences de recevabilité posées par l'article 139, alinéa 3, de la Constitution : le respect de l'unité de forme, qui consiste à présenter soit une initiative conçue en termes généraux, soit une initiative entièrement rédigée⁵⁸ ; le respect de l'unité de matière, qui suppose l'existence d'« un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative »⁵⁹ ; et le respect des règles impératives du droit international⁶⁰.

Les propositions entièrement rédigées, qui relèvent donc du mécanisme de l'IPD, ne peuvent pas être modifiées par l'Assemblée fédérale. En revanche, cette dernière donne un avis sur le texte proposé, tout comme le Conseil fédéral qui est l'organe exécutif de l'État. Un contre-projet peut être proposé par l'Assemblée fédérale qui sera soumis au scrutin en même temps que la proposition d'initiative populaire. En pratique, les avis donnés par les organes de la Fédération sont le plus fréquemment suivis par les électeurs. Toutefois, certaines initiatives populaires entièrement rédigées ont défrayé la chronique ces dernières années en raison de leur caractère discriminatoire et contraire aux conventions internationales souscrites par la Suisse⁶¹.

3. Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle.

4. Si l'Assemblée fédérale approuve une initiative populaire conçue en termes généraux, elle élabore la révision partielle dans le sens de l'initiative et la soumet au vote du peuple et des cantons. Si elle rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple, qui décide s'il faut lui donner suite. En cas d'acceptation par le peuple, l'Assemblée fédérale élabore le projet demandé par l'initiative.

5. Toute initiative revêtant la forme d'un projet rédigé est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale en recommande l'acceptation ou le rejet. Elle peut lui opposer un contre-projet. »

58. Voy., en ce sens, l'article 75, alinéa 3, de la Loi fédérale sur les droits politiques qui précise : « L'unité de la forme est respectée lorsque l'initiative est déposée exclusivement sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces. »

59. Art. 75, al. 2, de la Loi fédérale sur les droits politiques. Cette disposition vise à garantir la liberté de choix des électeurs qui ne doivent pas être contraints, dans le cadre d'une procédure de révision partielle et non totale, d'accepter ou de refuser un ensemble de propositions alors qu'ils seraient d'accord avec certaines, mais opposés à d'autres.

60. En pratique, l'Assemblée fédérale vérifie également l'exécutabilité de l'initiative populaire. Ainsi, elle a eu l'occasion de déclarer irrecevable une initiative populaire en raison de son caractère irréalisable. Initiative « Chevalier » du 2 décembre 1954, Feuille fédérale 1955 I 536.

61. Voy. not. l'initiative interdisant la construction des minarets, acceptée le 29 novembre 2009, l'initiative « Contre l'immigration de masse », acceptée le 9 février 2014, ou encore l'initiative « Le droit suisse au lieu des juges étrangers », rejetée le 25 novembre 2018.

Ce procédé d'initiative populaire directe est le plus utilisé en Suisse, certainement en raison de l'efficacité du dispositif, puisque ce mécanisme permet d'inscrire directement une disposition dans le texte constitutionnel, disposition qui devient immédiatement exécutable. Dans le cadre d'une IPD, les citoyens deviennent eux-mêmes législateurs ou constituants à la place des représentants. L'IPI, en revanche, et d'une manière générale, n'a pas le même poids. Ce type d'initiative constitue avant tout un outil d'impulsion normative, législative dans la plupart des cas, laissant à l'autorité à laquelle il est adressé – en principe, le Parlement – un pouvoir plus ou moins discrétionnaire quant aux suites à donner à cette initiative. Son caractère moins contraignant en fait un instrument plus souple pour les représentants, mais également d'ambition plus modeste, pour les citoyens, que dans le cas d'une IPD. Les termes d'« initiative d'agenda » qui permettent de le qualifier soulignent le fait que le seul objectif que peut permettre d'atteindre la mise en œuvre de ce mécanisme est l'inscription d'une telle proposition à l'ordre du jour (agenda) de l'assemblée à laquelle elle s'adresse. Si, comme l'initiative populaire directe, l'IPI est un instrument d'opposition, son efficacité en termes de pression sur les représentants est beaucoup plus limitée.

En Suisse, par exemple, les propositions conçues en termes généraux (art. 139, al. 2, de la Constitution) sont en pratique très peu utilisées, tout comme la procédure de l'article 138 de la Constitution, permettant d'initier une révision totale de la Constitution⁶². En effet, dans ce cas comme dans le précédent, il s'agit d'une initiative populaire indirecte, puisque les citoyens se prononcent uniquement sur la proposition de réviser totalement la Constitution et non sur un texte déjà rédigé. Si cette proposition est acceptée, le texte sera élaboré par les autorités fédérales, soumis au Parlement fédéral et, ensuite, les citoyens se prononceront par référendum sur le projet rédigé révisant totalement la Constitution. Le projet ne sera adopté que s'il obtient à la fois la majorité des voix des citoyens et celle des cantons⁶³.

Bien que le mécanisme de l'IPI soit assez répandu⁶⁴, il est peu étudié par la doctrine si ce n'est par comparaison avec l'ICE. En effet, dans les

62. L'article 138 de la Constitution fédérale dispose : « 1. 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, proposer la révision totale de la Constitution. 2. Cette proposition est soumise au vote du peuple. »

63. Art. 140, al. 1^{er}, de la Constitution fédérale.

64. Voy. not. le recensement cartographique présenté par l'IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) : <https://www.idea.int/news-media/media/agenda-initiative-world> et la base de données sur les initiatives populaires notamment pour l'Europe : <https://www.idea.int/advanced-search?th=Direct%20Democracy%20Database®ion=&question=> (vérifié le 2 février 2019).

États dans lesquels coexistent des procédures d'IPI et d'IPD, l'attention se polarise fréquemment sur les secondes considérées comme plus efficaces et plus spectaculaires en raison de la contrainte qu'elles font peser sur les institutions représentatives et du pouvoir de contrôle de ces dernières confié aux citoyens. Toutefois, toutes les initiatives populaires indirectes ne présentent pas le même degré de souplesse vis-à-vis des institutions représentatives que l'ICE. La notion d'IPI recouvre elle-même une pluralité de mécanismes qu'il convient de distinguer à présent.

B. Les différentes formes d'initiative populaire indirecte

Il existe différentes « formules » d'IPI plus ou moins contraignantes pour le Parlement selon les États. Une version « forte » peut être représentée par les mécanismes adoptés par certains États américains dans lesquels l'initiative populaire s'adresse au Parlement⁶⁵, mais pourra être proposée au scrutin si elle est modifiée ou rejetée ou même parfois pour confirmer son adoption. Par exemple, dans le Maine, la proposition d'initiative populaire législative sera soumise au vote des électeurs si le Parlement ne l'adopte pas ou l'adopte avec des modifications⁶⁶. Dans le Massachusetts, l'Ohio et l'Utah, la proposition pourra être soumise au vote des électeurs, si le Parlement ne l'a pas adoptée, moyennant l'obtention de signatures supplémentaires. Dans l'État de Washington, le Parlement peut proposer un contre-projet au scrutin⁶⁷.

Cette version forte de l'initiative populaire existe également en Suisse pour les initiatives conçues en termes généraux qui peuvent être soit adoptées par l'Assemblée fédérale qui la transformera en un texte, soit rejetée ou transformée dans le cadre d'un contre-projet. Dans ce cas, l'initiative sera soumise au référendum⁶⁸. De la même façon, en Lettonie, un nombre de citoyens équivalant à 10 % du corps électoral peut soumettre une proposition de loi ou de révision constitutionnelle entièrement rédigée au

65. Dix États sont concernés par la procédure d'initiative populaire indirecte (Alaska, Maine, Massachusetts, Mississippi, Michigan, Nevada, Ohio, Utah, Washington, Wyoming), dont deux autorisant l'initiative populaire indirecte pour modifier la Constitution (Massachusetts et Mississippi).

66. Constitution du Maine, Partie 3, art. IV, section 18. Bien que cette initiative soit qualifiée de « *direct initiative* », il s'agit bien d'une initiative populaire indirecte telle que nous l'avons définie précédemment. Voy. également la section 52 de l'article 3 de la Constitution du Wyoming par exemple.

67. Les initiatives législatives indirectes sont appelées « *initiatives to Legislature* ». Elles sont notamment prévues à l'article II, section 1, de la Constitution de l'État de Washington.

68. Art. 139 de la Constitution, préc.

Parlement et, si ce dernier ne l'adopte pas en l'état, cette proposition sera soumise au référendum⁶⁹.

La version « faible » désigne les cas où les suites d'une initiative adressée au Parlement échappent totalement aux citoyens, le Parlement est simplement tenu de l'examiner et peut la rejeter. L'IPI italienne de l'article 71 de la Constitution fait partie de cette catégorie par exemple⁷⁰. La Constitution italienne a d'ailleurs été l'une des premières en Europe à prévoir un tel mécanisme. L'initiative populaire législative doit être présentée par un comité d'initiative composé de dix personnes au moins et doit être soutenue par cinquante mille citoyens contrairement à l'initiative directe de référendum abrogatif qui doit être soutenue par cinq cent mille électeurs⁷¹. Même si la proposition d'IPI doit être rédigée, le Parlement peut l'amender à sa guise sans que le peuple soit saisi de la proposition. La portée de cette procédure est donc particulièrement ténue dans le cas italien, et constitue l'une des versions les moins contraignantes pour les représentants parmi les différents mécanismes d'IPI existant dans les États européens. Certaines études soulignent les défauts d'une telle procédure : « *Citizens' initiative discipline presents many guarantees but also many limits, which led to its failure in almost all cases and even when it would be politically supported and shared, it failed because of complicated procedures and parliamentary regulations which, as well as configured today, do not allow a real participation of the population to the approval of the law. In fact, in the rare case of approval, the law is likely not to keep anything as provided in the original draft bill. To provide some data, only in the current parliamentary term, about ten of the draft bills presented by the people, those who have not been "stopped" in the commissions, have all been absorbed in other texts or approved in unified texts* »⁷². La doctrine italienne est d'ailleurs particulièrement critique sur la manière dont fonctionne cet instrument et sur le manque d'intérêt porté par les représentants aux initiatives législatives populaires de l'article 71 de la Constitution, d'autant qu'en Italie, le référendum d'initiative populaire

69. Art. 78 de la Constitution.

70. Disposition mise en œuvre par la loi n° 352/1970, « *Norme sui referendum previsti in Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo* ». Disponible sur : http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/5_Referendum/Legge%20352.70.pdf.

71. Art. 75 de la Constitution.

72. Voy. E. BARDAZZI ET O. CARAMASCHI, « Italian and European citizen's initiatives : challenges and opportunities », Luis School of Government, Working Paper Services, SOG-WP39/2017, p. 3. Voy. également N. RODEAN, « La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano : de su ineficacia a las propuestas de reforma », *Oñati Socio-legal Series* [online], 2017, vol. 7, n° 5, pp. 1116-1143. Disponible sur : <http://ssrn.com/abstract=3055268>.

de l'article 75 de la Constitution ne permet pas de proposer des lois, mais seulement de les abroger.

L'IPI existe également dans plusieurs autres États européens, dont la principauté d'Andorre⁷³, l'Albanie⁷⁴, l'Autriche⁷⁵, l'Espagne⁷⁶, la Pologne⁷⁷, le Portugal⁷⁸ ou encore la Slovaquie⁷⁹. La Roumanie connaît pour sa part à la fois l'IPI législative⁸⁰ et l'initiative constitutionnelle, qui est soumise au contrôle préalable de la Cour constitutionnelle⁸¹. L'initiative populaire constitutionnelle roumaine peut, si elle est acceptée, conduire à un référendum comme pour toute révision de la Constitution. Toutefois, elle doit être classée dans la catégorie des IPI « version faible » en raison du fait que le Parlement reste maître de l'adoption ou du rejet de l'initiative. Dans tous les cas cités, les mécanismes d'IPI sont organisés selon des modalités différentes⁸².

La capacité de ce type d'initiative d'influencer le débat public est donc faible. Ce mécanisme relève d'ailleurs davantage d'une forme de démocratie participative qu'il ne constitue un mécanisme de démocratie directe⁸³. Il est également moins prisé des citoyens, partis politiques et groupes d'opposition que ne peut l'être un mécanisme d'IPD lorsque les deux sont prévus. En Californie, par exemple, les deux mécanismes ont coexisté en matière

73. Art. 58 de la Constitution.

74. Art. 81 de la Constitution.

75. Art. 41 de la Constitution. Voy. not. K. GIESE, « The Austrian agenda initiative : An instrument dominated by opposition parties », in M. SETÄLÄ et T. SHILLER (eds), *Citizen's Initiative In Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Londres, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 175-192.

76. Art. 87, al. 3, de la Constitution et la loi organique n° 4/2006 du 26 mai 2006 disponible sur : <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-9290>.

77. Art. 118 de la Constitution. Voy., plus précisément, A. RYTEL-WARZOCZA, « Popular initiatives in Poland : Citizens' empowerment of keeping us appearances », in M. SETÄLÄ et T. SHILLER (eds), *Citizen's Initiative In Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, op. cit., pp. 213-227.

78. Art. 167 de la Constitution précisé par la loi n° 17/2003 du 4 juin 2003 disponible sur : http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_anotada/iniciativalegislativacidaos_simples.pdf.

79. Art. 114 de la Constitution pour l'initiative législative pouvant être proposée par 5 000 électeurs et art. 173 de la Constitution pour l'initiative constitutionnelle pouvant être proposée par 30 000 électeurs.

80. Art. 74 de la Constitution.

81. Art. 150 de la Constitution.

82. Ne sont citées ici que les États pour lesquels ces procédures sont prévues par la constitution et précisées par des lois ou articles de doctrine accessibles en français ou en anglais. Plusieurs autres États disposent de l'initiative d'agenda d'après le site IDEA, mais, faute de pouvoir en examiner les modalités, ils ne seront pas abordés dans cette contribution.

83. En ce sens, N. RODEAN, *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Roma, Franco Angeli, 2015, p. 81.

législative jusqu'à ce que l'initiative populaire indirecte soit abandonnée en 1966 en raison de sa très faible utilisation.

III. LES RESSEMBLANCES ET LES DIFFÉRENCES ENTRE L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE ET LES INITIATIVES POPULAIRES INDIRECTES

De l'examen du droit constitutionnel comparé qui vient d'être livré, on peut déjà déduire que l'initiative citoyenne européenne est à rapprocher de ce que nous avons appelé la « version faible » de l'initiative populaire indirecte. Mais elle ne peut pas être intégralement classée dans cette catégorie en raison des spécificités propres au système institutionnel de l'Union et, en particulier, du rôle décisif confié à la Commission. On l'a dit et on va y revenir à présent, l'ICE ne s'adresse pas directement au Parlement, mais à la Commission qui dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire quant aux suites à y donner. Nous allons voir, en outre, combien le champ d'application de l'ICE est étroitement circonscrit. Elle apparaît donc déjà comme la plus faible des versions faibles que recèle le droit comparé des initiatives populaires indirectes.

On ne saurait toutefois se contenter de cette première leçon de notre exploration. On gagnera à examiner plus en détail les ressemblances (A) et les différences (B) entre l'ICE et les initiatives populaires indirectes, si nous voulons faire bon usage du droit comparé pour formuler quelques suggestions précises d'amélioration de l'ICE *de lege ferenda* dans la dernière section de cette contribution.

A. Les ressemblances entre l'initiative citoyenne européenne et les initiatives populaires indirectes

On peut épingler cinq ressemblances.

1. En général, l'exercice du droit d'initiative législative est réservé aux citoyens qui jouissent du droit de vote aux élections⁸⁴. Il en va de même pour l'initiative citoyenne européenne, l'article 3, paragraphe 4, du règlement n° 211/2011 se référant à la qualité de « citoyens de l'Union » – dont on sait qu'elle est conditionnée par la détention de la nationalité d'un de ses États

84. Cf. V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, 2012, n° 3, p. 260. Cet auteur cite toutefois l'exception catalane.

membres – et à l'« âge de voter aux élections du Parlement européen ». Mais, compte tenu du fait que l'ICE est la plus faible des versions faibles du droit comparé des initiatives populaires indirectes, cet alignement n'est guère justifié. Aussi, la Commission a proposé, avec l'appui enthousiaste du Parlement européen, de modifier cette règle en fixant uniformément la condition d'âge des signataires à 16 ans⁸⁵. Le Conseil s'est néanmoins montré hostile à cette réforme, en raison de l'attachement de plusieurs États membres à l'âge de la majorité électorale fixé chez eux à 18 ans⁸⁶. Au cours des trilogues de l'automne 2018, un compromis a été dégagé : de sorte que le nouveau règlement n° 2019/788 maintient le principe initial, mais les États membres disposeront d'une « *may-clause* » qui les autorisera à abaisser l'âge requis à 16 ans en conformité avec leur droit national⁸⁷.

Comme le Parlement européen et la Commission l'ont relevé, le lien opéré par certains États membres entre le droit de soutenir une ICE et celui de voter aux élections du Parlement européen manque de pertinence⁸⁸. Rien n'aurait donc dû s'opposer à l'ouverture généralisée de ce droit d'initiative aux plus jeunes, d'autant moins qu'elle offrirait un moyen opportun d'impliquer le plus tôt possible ces derniers et de sensibiliser l'Union européenne à des sujets pouvant leur tenir particulièrement à cœur, tels que la protection de l'environnement.

2. L'exigence selon laquelle les signataires d'une initiative citoyenne doivent provenir d'un nombre minimal d'États membres n'a rien d'original dans le droit comparé des États fédéraux et même dans celui des États unitaires décentralisés⁸⁹. La proportion retenue d'un quart des États membres⁹⁰, et non d'un tiers, comme la Commission l'avait proposé initialement, peut se comprendre, eu égard à la très grande fragmentation nationale qui caractérise encore la société civile européenne. N'a rien d'original non plus l'exigence d'atteindre un nombre minimal de signataires au sein de ce quart des États membres (en l'espèce, le nombre de députés européens élus dans chaque État membre multiplié par le nombre total

85. Cf. art. 2 de la proposition préc.

86. Cf. B. RIDARD, « The European citizen's initiative, a sufficient tool to bring Europe closer to its citizens ? », *Egmont Paper*, n° 102, juin 2018, p. 11.

87. Cf. Interinstitutional File, 2017/0220 (COD), 13851/18, 15 novembre 2018, pp. 3-4, et 14572/19, 26 novembre 2018, p. 3 ; communiqué de presse de la Commission du 12 décembre 2018, et article 2, § 1, al. 2, du nouveau règlement n° 2019/788.

88. Cf. Interinstitutional File, 2017/0220 (COD), 13851/18, préc., p. 3.

89. Cf. A. AUER, « European citizen's initiative. Art. I-46.4 », *op. cit.*, p. 81 et V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, pp. 260 et 262.

90. Cf. art. 7, § 1^{er}, du règlement n° 211/2011, préc. et art. 3, § 1^{er}, a, du nouveau règlement n° 2019/788.

des députés au Parlement européen)⁹¹. Comme le relève très justement Andreas Auer, le corps institutionnel formé par au moins un million de citoyens a été conçu pour représenter non seulement le peuple, mais aussi les États membres⁹², ce qui est parfaitement cohérent dans une Fédération plurinationale.

3. L'obligation imposée aux organisateurs de l'initiative de constituer un « comité de citoyens » composé d'un minimum de membres (sept⁹³) est commune en droit comparé⁹⁴.

4. Les déclarations de soutien ne peuvent être collectées qu'après que l'initiative a été enregistrée. Les conditions d'enregistrement qui tiennent essentiellement dans les règles de composition du comité des citoyens, dans le respect du « cadre des attributions de la Commission » et dans la conformité aux valeurs de l'Union⁹⁵, font l'objet d'une vérification par la Commission qui doit refuser l'enregistrement si elles ne sont pas toutes remplies⁹⁶. Toutefois, à partir du 1^{er} janvier 2020, le nouveau règlement n° 2019/788 permet l'enregistrement partiel d'une initiative lorsqu'une partie de celle-ci, « comprenant ses objectifs principaux, n'est pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission (...) et que toutes les autres exigences en matière d'enregistrement sont satisfaites »⁹⁷. Pareil examen de recevabilité par une autorité administrative est de droit commun, de même que les contrôles juridictionnels auxquels il se prête⁹⁸. Ce qui est, en revanche, tout à fait original, mais aussi injustifiable⁹⁹, c'est la confusion des rôles confiés à la Commission qui est chargée à la fois de contrôler la recevabilité des initiatives en amont et d'en apprécier l'opportunité en

91. Cf. art. 7, § 2, du règlement n° 211/2011, préc. et art. 3, § 1^{er}, b, du nouveau règlement n° 2019/788 et V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 262. Selon le règlement n° 211/2011, les signataires sont considérés comme provenant de tel ou tel État membre en fonction de leur résidence ou de leur nationalité (cf. art. 7, § 4, et 8, § 1^{er}, a). Selon le nouveau règlement n° 2019/788, « un signataire est pris en compte dans État membre de sa nationalité, quel que soit l'endroit où il a signé la déclaration de soutien » (art. 3, § 2).

92. Cf. A. AUER, « European citizen's initiative. Art. I-46.4 », *op. cit.*, p. 81.

93. Cf. art. 3, § 2, du règlement n° 211/2011, préc. et art. 5, § 2, du nouveau règlement n° 2019/788.

94. Cf. V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 262. C'est not. le cas en Espagne, en Italie, au Portugal et en Suisse.

95. Cf. art. 4, § 2, du règlement n° 211/2011, préc. et art. 6, § 3, du nouveau règlement n° 2019/788.

96. Cf. art. 4, § 3, du règlement n° 211/2011, préc.

97. Considérant n° 19 du nouveau règlement n° 2019/788. Cf. art. 6, § 4.

98. Cf., en ce sens, V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 263.

99. Cf. aussi, en ce sens, P. LANGLAIS, « L'initiative citoyenne européenne : un mécanisme d'implication de la société civile en voie de judiciarisation », *RAE-LEA*, 2017/13, p. 502 avec les références à J. Pertek et N. Levrat.

aval. Aussi, nous suggérerons de rectifier cette anomalie dans nos pistes de dynamisation de l'ICE fondées sur les leçons du droit comparé¹⁰⁰.

Le Tribunal et la Cour de justice se sont intéressés de près à la motivation par la Commission des refus d'enregistrement qu'elle oppose souvent à des initiatives citoyennes¹⁰¹. Épousant le souci de renforcer la participation des citoyens européens au processus décisionnel de l'Union et alors qu'ils se contentent d'une « motivation sommaire » quand il s'agit du droit de pétition, ils n'hésitent pas à se montrer plus rigoureux que la jurisprudence classique en exigeant pour les initiatives citoyennes européennes une motivation propre à « spécifier les différents motifs de la décision » de refus d'enregistrement, « eu égard à l'incidence de celle-ci sur l'exercice effectif du droit consacré par le traité »¹⁰². Certains membres du Parlement européen demandent aussi à la Commission de fournir aux organisateurs d'initiatives des explications plus détaillées sur les motifs de ces refus¹⁰³.

Le Tribunal et la Cour de justice se sont montrés également assez critiques à l'égard de la sévérité manifestée sur le fond des décisions de refus de la Commission jusqu'en 2015¹⁰⁴. Dans un arrêt de principe que la Commission s'est opportunément abstenue de quereller par un pourvoi, le Tribunal impose à celle-ci de pratiquer une interprétation souple des conditions de recevabilité des initiatives. Il écrit ainsi, à propos de la notion d'acte juridique pouvant faire l'objet d'une ICE, que « le principe de démocratie qui, comme il est relevé notamment dans le préambule [du] TUE, à l'article 2 TUE, ainsi que dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux de

100. Cf. *infra*, IV, 1.

101. Cf. not. Trib. UE, 19 avril 2016, *Costantini c. Commission*, aff. T-44/14, ECLI:EU:T:2016:223, pts 63-80 ; Trib. UE, 3 février 2017, *Bürgerausschuss für Bürgerinitiative Minority SafePack - One million signatures for diversity in Europe c. Commission*, aff. T-646/13, ECLI:EU:T:2017:59. CJUE, 12 septembre 2017, *Anagnostakis c. Commission*, aff. C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663, pts 23-43.

102. Trib. UE, *Bürgerausschuss für Bürgerinitiative Minority SafePack - One million signatures for diversity in Europe c. Commission*, aff. T-646/13, préc., pt 18. Cf. C. BEAUCOURT, « Arrêt *Minority SafePack* - One million signatures for diversity in Europe/Commission : l'initiative citoyenne enfin lancée ? », *European Journal of Consumer Law - Revue européenne du droit de la consommation*, 2016/2, p. 361.

103. Cf. B. RIDARD, « The European citizen's initiative, a sufficient tool to bring Europe closer to its citizens ? », *op. cit.*, p. 11.

104. Pendant les trois premières années, vingt initiatives ont fait l'objet d'un refus d'enregistrement sur cinquante et une demandes. Cf. Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'application du règlement (UE) n° 211/2011 relatif à l'initiative citoyenne, 28 mars 2018, COM(2018) 157 final, p. 6 ; J. ORGAN, « Decommissioning direct democracy ? A critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of the European citizens initiative proposals », *ECLR*, 2014/10, pp. 422-443 ; N. VOGIATZIS, « Between discretion and control : reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process », *ELJ*, 2017, Vol. 23, n° 3-4, pp. 256 et s. ; B. RIDARD, « The European citizen's initiative, a sufficient tool to bring Europe closer to its citizens ? », *op. cit.*, p. 7.

l'Union européenne, figure parmi les valeurs fondamentales sur lesquelles l'Union repose, de même que l'objectif spécifiquement poursuivi par le mécanisme de l'initiative citoyenne européenne, consistant à améliorer le fonctionnement démocratique de l'Union en conférant à tout citoyen un droit général de participer à la vie démocratique, commandent de retenir une interprétation de la notion d'acte juridique qui inclut des actes juridiques tels qu'une décision d'ouverture de négociation en vue de la conclusion d'un accord international, qui vise incontestablement à modifier l'ordre juridique de l'Union »¹⁰⁵.

5. Constituent des règles classiques en droit comparé¹⁰⁶ les conditions de forme à respecter par les déclarations de soutien¹⁰⁷, la possibilité de les collecter en ligne¹⁰⁸, le délai (douze mois) dans lequel elles doivent être recueillies¹⁰⁹, ainsi que la vérification et la certification par les autorités compétentes dont elles doivent faire l'objet¹¹⁰. En ce qui concerne les conditions de forme, le nouveau règlement n° 2019/788 du 17 avril 2019 se soucie de simplifier les données à caractère personnel à fournir par les signataires d'une déclaration de soutien¹¹¹. Selon le dernier rapport de la Commission sur l'application du règlement (UE) n° 211/2011, une « étude récemment menée sur les exigences en matière de données a conclu que l'approche suivie actuellement pour la vérification [des signatures] telle que prévue dans le [dit] règlement, était bien pensée par rapport à des instruments similaires aux niveaux régional et national »¹¹². Par ailleurs, le nouveau règlement n° 2019/788 prévoit de permettre aux organisateurs de choisir eux-mêmes, dans certaines limites, la date de début de la période de collecte des déclarations de soutien¹¹³.

105. Trib. UE, *Efler*, aff. T-754/14, préc., pt 37. Voy. aussi CJUE, 7 mars 2019, *Izsak et Dabis c. Commission*, aff. C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177, pts 61-64 : la Cour relève que « lorsque la Commission est saisie d'une demande d'enregistrement d'une proposition d'ICE, il ne lui appartient pas, à ce stade, de vérifier que la preuve de tous les éléments de fait invoqués est rapportée ni que la motivation qui sous-tend la proposition net les mesures proposées est suffisante » (pt 62).

106. Selon V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 265.

107. Cf. art. 5, § 1^{er}, al. 2, du règlement n° 211/2011 et art. 9, § 2, du nouveau règlement n° 2019/788.

108. Cf. art. 5, § 2, et 6 du règlement n° 211/2011 et art. 9 à 11 du nouveau règlement n° 2019/788.

109. Cf. art. 5, § 5, du règlement n° 211/2011 et art. 8 du nouveau règlement n° 2019/788.

110. Cf. art. 8 du règlement n° 211/2011 et art. 12 du nouveau règlement n° 2019/788.

111. Cf. le considérant n° 22 du nouveau règlement n° 2019/788.

112. Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'application du règlement (UE) n° 211/2011 relatif à l'initiative citoyenne, 28 mars 2018, COM(2018) 157 final, p. 10.

113. Cf. art. 8 de ce nouveau règlement.

B. *Les différences entre l'initiative citoyenne européenne et les initiatives populaires indirectes*

On peut identifier neuf différences. On développera en particulier la troisième et la neuvième.

1. Compte tenu du chiffre de la population de l'Union et selon une enquête fondée sur les données de l'année 2010, le seuil d'au moins un million de signataires imposé aux organisateurs d'une initiative européenne, qui correspond à 0,20 % de cette population, est quasi le plus bas de ceux que l'on retrouve parmi les initiatives indirectes dans les États membres de l'Union. À la seule exception de l'Italie qui se contente d'un seuil de 0,08 % et de la Lituanie qui monte à 8,82 %, ces seuils oscillent, en effet, entre 0,25 et 2,33. La majorité des seuils dépasse 1 %¹¹⁴. Il nous semble que ce choix qui est celui des États maîtres des traités se justifie dans la mesure où la Commission a la liberté de tirer elles-mêmes les « conclusions juridiques et politiques »¹¹⁵ de l'initiative qui lui est adressée et où l'expérience démontre que ce seuil combiné avec l'obligation d'atteindre le nombre de députés européens multiplié par sept cent cinquante dans chacun des États représentant ensemble un quart du total des États membres est très difficile à atteindre. D'aucuns souhaitent du coup l'abaisser encore pour favoriser l'usage de l'ICE et ainsi stimuler l'émergence d'une société civile européenne. Nous ne sommes toutefois pas convaincus que ce soit une bonne idée. En abaissant le seuil du million de signataires, on court le danger d'encombrer la Commission et de la décourager de se livrer à un examen attentif et bienveillant des dossiers. Inversement, si l'on voulait que l'initiative saisisse directement le Parlement européen et le Conseil sans passer par le filtrage de la Commission¹¹⁶, il ne nous semblerait pas anormal d'augmenter le seuil requis.

2. L'obligation imposée aux organisateurs de l'initiative de composer leur « comité de citoyens » de manière à ce que ses sept membres résident dans au moins sept États membres différents¹¹⁷ est originale¹¹⁸. Le rôle décisif de ce comité pour porter l'initiative à bon port et le caractère plurinational

114. Cf. V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 261.

115. Art. 10, § 1^{er}, c, du règlement n° 211/2011 et art. 15, § 2, du nouveau règlement n° 2019/788.

116. Cf. *infra*.

117. Art. 3, § 2, du règlement n° 211/2011 et art. 5, § 2, du nouveau règlement n° 2019/788.

118. Selon V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 262.

de la Fédération européenne permettent de la comprendre et de la juger légitime.

3. La troisième différence est plus importante et délicate à évaluer. Elle consiste dans l'exclusion des initiatives citoyennes européennes que l'on pourrait qualifier de constitutionnelles en ce qu'elles proposeraient l'une ou l'autre révision des traités fondateurs¹¹⁹. Même si la doctrine n'est pas unanime à ce sujet¹²⁰, l'article 11, paragraphe 4, TUE nous semble très clair à cet égard, puisqu'il s'agit d'« inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles les citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire *aux fins de l'application des traités* »¹²¹. Appliquer les traités, ce n'est pas les amender, même si, pour les amender, il y a lieu d'appliquer les règles relatives à leur révision. Signalons au passage que cette référence au pouvoir d'initiative de la Commission a forcément aussi pour effet particulier d'exclure des matières susceptibles de faire l'objet d'une initiative citoyenne européenne toutes celles où les traités ne confèrent aucun pouvoir à la Commission. On peut songer notamment à la politique étrangère et de sécurité commune¹²².

Que l'exclusion des matières constitutionnelles soit voulue par les États maîtres des traités n'est guère contestable, mais, à première vue, il est permis de s'en étonner dans la mesure où la Commission possède parmi ses attributions le pouvoir de « soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités »¹²³, à charge pour le Conseil de les transmettre au Conseil européen. Il est vrai que l'exclusion des questions de cette nature n'est pas rare en droit comparé¹²⁴. Mais, comme l'ont relevé F. et M. Mendez, « la densité politique du texte des traités de l'Union » est telle que beaucoup d'initiatives qui relèveraient de la compétence législative d'un parlement

119. Comp. *supra* sur l'IPI en Roumanie qui peut porter sur des questions constitutionnelles.

120. Pour J. ORGAN, « Decommissioning direct democracy ? A critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of the European citizens initiative proposals », *op. cit.*, p. 428 et pp. 435-438, on peut trouver de bons arguments à l'appui d'une interprétation de l'article 11, paragraphe 4, du TUE et de l'article 4, paragraphe 2, b, du règlement n° 211/2011 qui autorise une initiative visant à amender les traités. *Contra* : A. AUER, « European citizen's initiative. Art. I-46.4 », *op. cit.*, p. 82 et la pratique de la Commission avalisée par la jurisprudence du Tribunal de l'Union : cf. Trib. UE, 10 mai 2016, *Izsak et Dabis c. Commission*, aff. T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, pt 59 et Trib. UE, 19 avril 2016, *Costantini c. Commission*, aff. T-44/14, ECLI:EU:T:2016:223, pts 50-56.

121. Souligné par nous.

122. Cf. art. 30 du TUE.

123. Art. 48, § 2, TUE relatif à la procédure de révision ordinaire. Une des deux procédures de révision simplifiée peut aussi être déclenchée à l'initiative de la Commission (cf. art. 48, § 6, TUE).

124. Cf. V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 264.

national tombent dans le champ des matières couvertes par ces traités¹²⁵. C'est donc une exclusion lourde de conséquences. Est-elle légitime ? Trois réflexions incitent à une réponse positive.

Tout d'abord, la mise à l'écart, d'ailleurs prévue au niveau du droit dérivé par l'article 4, paragraphe 2, d), du règlement (UE) n° 211/2011¹²⁶, de toute proposition contraire aux valeurs de l'Union consacrées par l'article 2 TUE se justifie sans aucun doute. La Charte des droits fondamentaux de l'Union mérite aussi d'être soustraite à toute remise en cause par une initiative citoyenne européenne, ce que le nouveau règlement n° 2019/788 vient de confirmer sous son article 6, § 3, e).

En ce qui concerne ensuite l'exclusion des autres questions constitutionnelles, on peut s'en offusquer si l'on conçoit l'Union européenne comme une fédération fondée sur deux pôles égaux de légitimité, celui des citoyens et celui des États. L'article 48, paragraphe 3, TUE n'a-t-il pas eu le louable souci d'ouvrir la procédure de révision ordinaire des traités au-delà de la logique diplomatique des conférences intergouvernementales en faisant intervenir une Convention composée notamment de représentants des parlements nationaux et du Parlement européen ? Ne serait-il pas cohérent d'y associer aussi les organisateurs d'initiatives citoyennes constitutionnelles, quitte à exiger pour celles-ci un seuil plus élevé de signatures et de répartition entre les États membres ? Il faut toutefois reconnaître que, *de iure*, les États pèsent bien plus lourd que les citoyens dans la procédure de révision des traités. Quand Habermas écrit que le « pouvoir constituant » de l'Union est partagé entre les citoyens représentés par le Parlement européen et les peuples des États représentés au Conseil¹²⁷, il surévalue le pouvoir du Parlement. Sa théorie de la double légitimité est philosophiquement séduisante pour les fédéralistes européens, mais elle déforme la réalité juridique de la procédure d'amendement des traités qui a été conçue pour maintenir intacte la souveraineté formelle des États membres conformément à la logique d'une Fédération *plurinationale*¹²⁸. On peut certes répliquer à cette objection qu'une révision de l'article 11, paragraphe 4, TUE pour autoriser des ICE « constitutionnelles » qui ne donnent jamais qu'un pouvoir pour le moins réduit aux citoyens de

125. F. MENDEZ et M. MENDEZ, « The promise and perils of direct democracy for the European Union », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017.7, Vol. 19.

126. Évidemment repris dans le nouveau règlement n° 2019/788, art. 6, § 3, e).

127. Cf. J. HABERMAS, *La Constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, 2012, p. 96. Comp. avec C. COLLIOT-THÉLÈNE, « L'Europe est-elle démocratisable ? », in I. AUBERT et J.-F. KERVÉGAN (dir.), *Dialogues avec Jürgen Habermas*, Paris, CNRS Éditions, 2018, pp. 45-56.

128. Voy. la définition de ce concept dans notre introduction et pour la discussion avec Habermas, cf. A. BAILLEUX et H. DUMONT, *Le pacte constitutionnel européen*, op. cit., n°s 585-587.

l'Union serait impuissante à remettre en cause le rapport des forces qui préside actuellement à la procédure de révision. Mais cette réplique fonde précisément une dernière objection.

On sait aujourd'hui combien toute procédure de révision des traités est devenue une entreprise à haut risque, notamment à cause des référendums nationaux. On peut donc craindre que l'extension de l'ICE sur le terrain du pacte constitutionnel européen engendre chez les citoyens de l'Union des attentes irréalistes. On constate déjà les frustrations et les mécontentements que génèrent les ICE de nature législative qui ne suscitent que rarement l'enthousiasme de la Commission. On risque fort de les alimenter avec des ICE constitutionnelles¹²⁹ qui se prêteront à un travail de filtrage par la Commission encore plus restrictif, a fortiori si des ICE à visée désintégratrice pour l'Union devaient voir le jour, ce qui est plus que prévisible.

4. En droit comparé, les initiatives populaires prennent généralement la forme d'une proposition de loi¹³⁰. Dans le droit de l'Union, le règlement n° 211/2011 se contente d'exiger des organisateurs qu'ils décrivent « l'objet et les objectifs de la proposition »¹³¹. Ils doivent aussi indiquer les dispositions des traités qu'ils « jugent pertinentes pour l'action proposée »¹³². Ce n'est que « s'ils le souhaitent » qu'ils peuvent « soumettre un projet d'acte juridique »¹³³. Cette particularité de l'initiative européenne est généralement justifiée par « l'extraordinaire complexité du système juridique de l'Union »¹³⁴, ce que l'on ne saurait nier. Une aide à la rédaction des propositions, comme il en existe dans plusieurs États et qui est d'ailleurs prévue dans le règlement n° 2019/788¹³⁵, pourrait toutefois venir compenser cette complexité. On peut penser aussi, avec un brin de cynisme, que la Commission apprécie de bénéficier d'une plus grande liberté pour tirer les conclusions de l'initiative quand celle-ci n'est pas coulée dans la forme d'un projet d'acte juridique.

129. Cf. aussi, en ce sens, F. MENDEZ et M. MENDEZ, « The promise and perils of direct democracy for the European Union », op. cit., p. 32.

130. Cf. V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », op. cit., p. 263. Parmi les exceptions, cet auteur mentionne le cas de la Suisse.

131. Art. 4, § 1^{er}, du règlement n° 211/2011. Comparer art. 6, § 2, a, du nouveau règlement n° 2019/788.

132. Pt 4 de l'annexe II du règlement n° 211/2011 et pt 3 de l'annexe II du nouveau règlement. Sur le contentieux de la base juridique envisageable devant la Cour de justice auquel cette exigence a donné lieu, voy. not. M. BLANQUET, O. DUBOS, F. FINES et H. GAUDIN, « Chronique de jurisprudence. Droit général de l'Union européenne (2012-2016) », *CDE*, 2017, n° 2, pp. 510-517.

133. Pt 7 de l'annexe II du règlement n° 211/2011 et pt 2 de l'annexe II du nouveau règlement n° 2019/788.

134. Voy. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », op. cit., p. 263 (notre traduction).

135. Cf. la 7^e différence relevée *infra*.

Mais ce n'est évidemment pas non plus une justification acceptable de la règle actuelle, tant elle contredit l'intention affichée d'encourager la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union. Nous allons donc y revenir quand nous proposerons nos pistes de dynamisation de l'ICE fondées sur les leçons du droit comparé¹³⁶.

5. Ni le règlement (UE) n° 211/2011 ni le nouveau règlement n° 2019/788 ne reprend une exigence classique dans le droit comparé des initiatives populaires, celle d'une cohérence et d'une unité d'objet de la proposition¹³⁷. Victor Cuesta-Lopez y voit l'avantage de permettre la formation de « coalitions transversales en mesure de défendre les différents aspects d'une politique générale »¹³⁸. Mais le même auteur ne peut que redouter un objet trop hétérogène qui pourrait à la fois faire obstacle au contrôle de recevabilité par la Commission et induire la confusion dans l'esprit des signataires potentiels. La possibilité pour la Commission de limiter l'enregistrement à une partie de l'initiative¹³⁹ limite toutefois ce risque. On peut néanmoins supposer qu'une initiative qui couvre une pluralité d'objets tous recevables exerce une pression moindre sur la Commission.

Il nous semble en définitive que l'absence de cette exigence classique présente plus d'inconvénients que d'avantages. Le danger pour les citoyens qui sont conduits à soutenir une pluralité d'objets sur lesquels ils ne sont pas forcément d'accord de façon systématique, c'est surtout qu'ils peuvent soutenir une initiative en raison de la publicité qui est faite à l'un de ses objets, mais ne pas s'intéresser à d'autres qui pourraient pourtant produire des conséquences importantes. Nous défendrons, dès lors, dans nos suggestions l'imposition de la règle de l'unité d'objet¹⁴⁰.

6. Le droit de retrait dont bénéficient les organisateurs doit être exercé avant la soumission des déclarations de soutien aux autorités compétentes des États membres pour vérification et certification selon l'ancien règlement n° 211/2011¹⁴¹. En Suisse, il peut l'être jusqu'au moment où le Conseil fédéral fixe la date de la votation, ce qui permet une ultime transaction entre les organisateurs et les députés qui veulent éviter la consultation¹⁴². L'initiative

136. Cf. *infra*, IV, 1.

137. Voy. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 264.

138. Voy. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 264.

139. Cf. *infra*.

140. Cf. *infra*, IV, 1.

141. Art. 4, § 5, du règlement (UE) n° 211/2011.

142. Selon V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 262.

citoyenne européenne ne conduisant pas à une telle issue, elle ne se prête pas à une pareille négociation. Il faut ajouter qu'aucune disposition du règlement n° 211/2011 ne prévoit la possibilité pour les organisateurs d'une initiative de négocier avec la Commission avant la décision de celle-ci de l'enregistrer. Tout au plus, depuis 2015, « la Commission a introduit la pratique consistant à enregistrer partiellement certaines initiatives lorsque la situation s'y prête »¹⁴³, ce qui a eu pour effet d'induire une « forte baisse de la proportion des demandes d'enregistrement refusées par la Commission »¹⁴⁴. Dans le nouveau règlement n° 2019/788 cette pratique est officialisée et encadrée¹⁴⁵.

Il est à remarquer que ce même nouveau règlement recule le *terminus ad quem* des possibles retraits en admettant ceux-ci à tout moment avant que les organisateurs ne les présentent à la Commission¹⁴⁶, présentation qui est elle-même requise « dans un délai de trois mois suivant l'obtention du dernier certificat »¹⁴⁷ par lequel l'autorité compétente de l'État membre concerné témoigne du nombre de déclarations de soutien valables qui y ont été collectées. Il n'est pas interdit d'imaginer que cet allongement du délai dans lequel un éventuel retrait doit être décidé pourrait favoriser d'éventuelles négociations informelles entre les organisateurs et la Commission. À ce stade, la proposition est figée, mais la possibilité d'un retrait conditionné par certains engagements de la Commission mériterait d'être envisagée.

7. Sauf la mise à la disposition gratuite des organisateurs d'un logiciel libre par la Commission pour faciliter la collecte en ligne des déclarations de soutien des signataires et l'hébergement gratuit de leurs éventuels systèmes de collecte en ligne sur ses propres serveurs¹⁴⁸, le droit actuel de l'Union ne prévoit pas de financement public des dépenses occasionnées par les campagnes de collecte des signatures, alors qu'un tel financement est accordé par quelques droits nationaux lorsque l'initiative réussit à

143. C'est-à-dire « lorsqu'une partie seulement de l'initiative n'est manifestement pas en dehors du cadre des attributions de la Commission en vertu desquelles celle-ci peut présenter une proposition d'acte juridique aux fins de l'application des traités » (Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'application du règlement [UE] n° 211/2011 relatif à l'initiative citoyenne, 28 mars 2018, COM[2018] 157, pp. 5-6).

144. *Ibid.*, p. 3.

145. Art. 6, §§ 4, 5 et 7 du nouveau règlement 2019/788.

146. Art. 7 du nouveau règlement n° 2019/788.

147. Art. 13 du nouveau règlement n° 2019/788.

148. Cf. art. 6, § 2, al. 4, du règlement (UE) n° 211/2011 ; rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'application du règlement (UE) n° 211/2011 relatif à l'initiative citoyenne, 28 mars 2018, COM(2018) 157 final, p. 8 ; et art. 10 et 11 du nouveau règlement n° 2019/788.

déclencher le processus législatif¹⁴⁹. L'initiative citoyenne européenne laissant à la Commission la liberté d'en tirer toute conclusion juridique et politique qu'elle estime appropriée, il semble difficile d'envisager un financement public subordonné à une décision aussi discrétionnaire.

On doit noter toutefois que le nouveau règlement n° 2019/788 ajoute, à charge du budget général de l'Union, un service d'assistance aux citoyens et aux groupes d'organismes assuré par la Commission¹⁵⁰. Un tel service est assez fréquent en droit comparé, notamment aux États-Unis¹⁵¹. Est aussi prévue la mise à disposition, d'une part, d'une plateforme collaborative offrant un forum de discussion ainsi que des informations et des conseils pratiques et juridiques sur l'initiative citoyenne européenne aux citoyens et aux groupes d'organismes¹⁵² et, d'autre part, d'« un registre en ligne permettant aux groupes d'organismes de gérer leur initiative tout au long de la procédure »¹⁵³.

8. Si un financement public à proprement parler n'est pas prévu¹⁵⁴, en revanche, autre originalité des initiatives citoyennes européennes¹⁵⁵, leurs organisateurs doivent informer la Commission quant aux soutiens et financements qu'ils ont obtenus eux-mêmes¹⁵⁶. Ici, on peut considérer que c'est le droit constitutionnel comparé qui gagnerait à s'inspirer de cette obligation de transparence propre au droit européen.

9. On l'a déjà relevé, mais il faut y revenir maintenant avec le plus grand soin, la dernière différence est la plus décisive. Quand l'initiative citoyenne européenne a surmonté tous les obstacles de sorte qu'elle peut enfin être présentée à la Commission, celle-ci doit recevoir les organisateurs, les entendre et veiller à l'organisation d'une audition publique au Parlement

149. Selon V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 262.

150. Cf. art. 4 du nouveau règlement n° 2019/788. Cet article 4 a été largement étoffé depuis la proposition de la Commission. Comp. art. 4, § 1^{er}, *in fine*, du règlement (UE) n° 211/2011.

151. Cf. V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 263.

152. Cf. art. 4, § 2, du nouveau règlement n° 2019/788.

153. Art. 4, § 3, du nouveau règlement n° 2019/788.

154. Il en a été discuté dans les trilogues, mais la question a été renvoyée aux débats sur le nouveau cadre financier pluriannuel : cf. Interinstitutional File, 2017/0220 (COD), 13851/18, 15 novembre 2018, pp. 12-13.

155. Selon V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 266.

156. Cf. art. 9 du règlement (UE) n° 211/2011 et art. 17 et 13, al. 2, renvoyant à l'annexe VII (cf. pt 7) du nouveau règlement n° 2019/788.

européen¹⁵⁷. Il lui appartient ensuite de présenter, au moyen d'une communication, « ses conclusions juridiques et politiques sur l'initiative citoyenne, l'action qu'elle compte entreprendre, le cas échéant, ainsi que les raisons qu'elle a d'entreprendre ou de ne pas entreprendre cette action »¹⁵⁸.

Nous avons déjà évoqué, dans la mesure où il souligne bien les différences entre pétition et ICE, l'arrêt du Tribunal de l'Union du 23 avril 2018 à propos de l'obligation de motiver cette décision. Cet arrêt présente aussi l'intérêt de borer le pouvoir d'appréciation discrétionnaire dont dispose la Commission. Le Tribunal rappelle d'abord que le « quasi-monopole de l'initiative législative conféré par les traités à la Commission [...] s'explique par la fonction de celle-ci, en vertu de l'article 17, paragraphe 1^{er}, TUE, qui est de promouvoir l'intérêt général de l'Union, ainsi que par l'indépendance dont elle jouit, en vertu de l'article 17, paragraphe 3, troisième alinéa, dans l'exercice de ses responsabilités »¹⁵⁹. Elle relève ensuite tous les indices qui démontrent que le « pouvoir constituant de l'Union » (terminologie audacieuse...) n'a pas eu l'intention de « conférer un pouvoir d'initiative législative au mécanisme de l'ICE »¹⁶⁰ : l'article 11, paragraphe 4, TUE emploie le verbe « inviter » à propos du pouvoir des citoyens¹⁶¹ ; ceux-ci reçoivent des autres alinéas du même article 11 TUE et de l'article 24 TFUE d'autres moyens pour « porter certaines questions à l'attention des institutions de l'Union »¹⁶² ; le considérant 1^{er} du règlement n° 211/2011 assimile lui-même « le droit conféré à l'ICE à celui conféré au Parlement, en vertu de l'article 225 TFUE, et au Conseil, en vertu de l'article 241 TFUE. Or une demande émanant du Parlement ou du Conseil ne contraint pas la Commission à soumettre une proposition d'acte juridique »¹⁶³ ; l'article 10, paragraphe 1^{er}, c, du règlement n° 211/2011 emploie l'expression « le cas échéant » à propos de l'action que la Commission compte entreprendre à la suite d'une ICE, et il évoque expressément l'hypothèse où elle compte ne pas en entreprendre¹⁶⁴.

157. Cf. art. 10, § 1^{er}, b, et 11 du règlement (UE) n° 211/2011. Comp. avec l'article 14 du nouveau règlement qui introduit, au paragraphe 2, alinéa 5, le souci d'« une représentation équilibrée des intérêts publics et privés en présence » lors de l'audition publique.

158. Cf. art. 10, § 1^{er}, c, du règlement n° 211/2011. Comp. avec l'article 15 du nouveau règlement n° 2019/788 qui fait passer de trois à six mois le délai dans lequel la Commission doit présenter ses conclusions pour renforcer la qualité des échanges lors du *hearing* parlementaire.

159. Trib. UE, 23 avril 2018, *European Citizens' Initiative One of us e.a. c. Commission*, aff. T-561/14, ECLI:EU:T:2018:210, pt 110.

160. *Ibid.*, pt 113.

161. *Ibid.*, pt 111.

162. *Ibid.*, pt 112.

163. *Ibid.*, pt 113.

164. *Ibid.*, pt 114.

Conclusion imparable du Tribunal : la Commission n'est en rien contrainte et elle dispose d'un « important pouvoir d'appréciation »¹⁶⁵.

Intéressant pour notre propos, dans la même affaire, les requérants cherchent encore dans « les traditions constitutionnelles des États membres » un argument supplémentaire à l'appui de leur thèse selon laquelle la Commission serait contrainte de présenter un acte juridique quand plus d'un million de citoyens ont signé une initiative par hypothèse jugée recevable. Pour eux, « la Commission, en tant qu'organe administratif, n'a pas la légitimité pour adopter une décision qui supplanterait une proposition législative directement et expressément approuvée par plus d'un million de citoyens ». On ne saurait la lui reconnaître sans contredire les traditions constitutionnelles en question¹⁶⁶. Le Tribunal dénie à l'argument toute pertinence en se référant à l'inscription dans les traités eux-mêmes des règles régissant le processus d'adoption des actes juridiques de l'Union¹⁶⁷.

L'obligation de motivation s'appliquant à tout acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation et étant spécifiquement soulignée par l'article 10, paragraphe 1^{er}, c, du règlement n° 211/2011, le Tribunal rappelle qu'elle « revêt une importance d'autant plus fondamentale » que le pouvoir d'appréciation de la Commission est large¹⁶⁸. Aussi, elle examine avec un soin tout particulier son respect en l'espèce. Jugeant la motivation adéquate en l'occurrence, elle limite enfin son contrôle sur le fond de la décision à l'existence d'erreurs manifestes d'appréciation. C'est que, malgré tout, le monopole de l'initiative législative détenu par la Commission doit rester intact. « Il convient de noter, écrit le Tribunal, que, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'initiative législative, la Commission doit bénéficier d'un large pouvoir d'appréciation, dans la mesure où, par le biais de cet exercice, elle est appelée, en vertu de l'article 17, paragraphe 1^{er}, TUE, à promouvoir l'intérêt général de l'Union en effectuant, éventuellement, des arbitrages difficiles entre des intérêts divergents. Il s'ensuit que la Commission doit bénéficier d'un large pouvoir d'appréciation aux fins de décider d'entreprendre ou pas une action à la suite d'une ICE » et que la communication qui énonce que « la décision définitive de la Commission de ne pas soumettre de proposition d'acte juridique au législateur de l'Union doit faire l'objet d'un contrôle restreint de la part du Tribunal, visant à vérifier, outre la suffisance de sa motivation, l'existence, notamment,

165. *Ibid.*, pts 114 et 115.

166. *Ibid.*, pt 120.

167. *Ibid.*, pt 123.

168. *Ibid.*, pts 141 et 145.

d'erreurs manifestes d'appréciation viciant ladite décision »¹⁶⁹. Dans le cas d'espèce, constatant la divergence des « approches éthiques » de la part de l'ICE litigieuse, d'un côté, et de la Commission, de l'autre, le Tribunal refuse, bien sûr, d'y voir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de celle-ci¹⁷⁰.

Devant cette irréductible originalité de l'ICE parmi les autres initiatives populaires indirectes en droit comparé, on est incité à se réinterroger sur la raison d'être du monopole de la Commission qui en est la source.

Traditionnellement, on invoque trois motifs. À l'origine des Communautés, il fallait éviter que l'agenda législatif ne soit dicté que par des rapports de force entre les États et les intérêts sectoriels en présence, au détriment soit des États les moins peuplés qui n'ont jamais cessé de se protéger contre le mythe du « directoire des grands », soit des États qu'un vote à la majorité minoriserait. La procédure législative doit donc débiter par la proposition d'un organe neutre et indépendant au service de l'intérêt général, et toute modification de cette proposition doit requérir l'unanimité des États membres. La Commission joue ainsi le rôle décisif de « réducteur de méfiance » entre ceux-ci, selon l'heureuse expression de Pascal Lamy¹⁷¹. Deuxième justification habituelle : dans des domaines techniquement complexes comme ceux confiés à l'Union, la prise de décision est facilitée quand l'initiative des actions et leur préparation sont remises à des experts. Et troisième justification : le pouvoir d'initiative de la Commission laisse intact celui de la décision qui demeure dans les mains du Conseil et du Parlement.

Selon certains auteurs, cet argumentaire classique devrait être revu aujourd'hui. Ils observent essentiellement quatre phénomènes¹⁷². *Un*, divers indices mettent en doute l'effectivité de l'indépendance de la Commission et des commissaires par rapport aux États membres. *Deux*, la Commission perd sa neutralité dans la pratique des « trilogues » avec le Parlement européen et le Conseil. *Trois*, le Conseil européen qui est devenu la haute autorité politique de l'Union prend *de facto* l'initiative de décisions politiques détaillées qui ne laissent pas beaucoup d'espace de liberté pour la Commission. *Quatre*, le monopole de l'initiative législative détenu par la Commission pouvait mieux se comprendre à l'époque où la Communauté

169. *Ibid.*, pts 169-170.

170. *Ibid.*, pt 176.

171. Cité par R. DEHOUSSE, *La fin de l'Europe*, Paris, Flammarion, 2005, p. 21.

172. Cf. N. VOGLATZIS, « Between discretion and control : reflections on the institutional position of the Commission within the European citizen's initiative process », *ELJ*, Vol. 23, 2017, n° 3-4, pp. 253-255.

européenne tournait essentiellement autour du marché commun. Compte tenu des compétences actuelles de l'Union, le manque de légitimité démocratique de la Commission est plus difficile à accepter, même si l'élection de son président par le Parlement européen depuis le Traité de Lisbonne, voire la procédure du *Spitzenkandidaat* ont atténué ce déficit.

Des auteurs comme Luis Bouza Garcia et Nikos Vogiatzis n'hésitent pas à conclure de ces observations et de la nécessité de renforcer les ressorts de la vie démocratique de l'Union que, si la Commission a encore toute la légitimité nécessaire, en tant que gardienne des traités, pour contrôler la recevabilité des ICE, sous réserve des recours à la Cour de Justice et au médiateur, elle n'aurait, en revanche, plus la légitimité suffisante pour refuser de relayer auprès du législateur de l'Union une ICE qui a franchi avec succès toutes les étapes que l'on a rappelées. Elle devrait donc, dans le respect formel des dispositions du traité que l'on ne saurait modifier pour le moment, prendre l'engagement politique de considérer ces initiatives comme des mandats de fait qui la contraignent à reprendre les propositions à son compte, même si elles s'opposent à son propre agenda politique. Il n'appartiendrait plus qu'au Parlement européen et au Conseil, mieux dotés en légitimité démocratique, de se prononcer. Au minimum – et c'est aussi une suggestion du médiateur –, la Commission devrait jauger le soutien possible du Conseil et du Parlement avant de rendre ses conclusions, et s'engager à relayer l'initiative si ce soutien est prévisible¹⁷³.

Ce point de vue est sympathique, mais il nous laisse perplexes. Trois objections viennent vite à l'esprit. *Un*, comment la Commission pourrait-elle se mettre efficacement au service d'initiatives auxquelles elle ne croit pas ? On constate que la Commission n'est plus une technocratie neutre – Jean-Claude Juncker avait d'ailleurs annoncé en 2014 l'avènement d'une Commission politique – et voilà que l'on cherche précisément à réduire la Commission à un agent de transmission neutre.

Deux, on ne pourrait pas donner à l'ICE la force de contraindre la Commission à déposer la proposition en cause sans repenser toute la philosophie de l'initiative législative dans le système constitutionnel et politique de l'Union. Les députés européens devraient eux aussi, dans ce cas, recevoir le droit d'initiative, car ce serait plomber la démocratie représentative de confier le droit d'initiative à 0,2 % de la population européenne et de le refuser aux députés européens.

173. Cf. N. VOGIATZIS, « Between discretion and control : reflections on the institutional position of the Commission within the European citizen's initiative process », *op. cit.*, p. 271.

Trois, le droit comparé révèle que les initiatives populaires posent moins de difficultés dans les communautés politiques plus réduites et plus homogènes que dans les États plurinationaux¹⁷⁴. On ne peut ignorer que la logique du marchandage, de la négociation discrète de « *package deals* » sans gagnant ni perdant est omniprésente dans l'Union européenne. On s'est demandé si la multiplication des crises et des tensions inter- et intra-institutionnelles au sein de l'Union ces dernières années avait pu mettre à mal la persistance de cette véritable « norme du consensus » dans le système politique européen. Une recherche politologique récente démontre qu'il n'en est rien : le consensus caractérise toujours la prise de décision dans l'Union. Son système politique n'a pas évolué vers un modèle majoritaire. La recherche du compromis demeure structurelle¹⁷⁵. Donc, il ne faut pas imaginer la simple reprise des ICE par des majorités au Parlement européen.

Certes, on reproche aux démocraties consociatives – et l'Union en est une – de renforcer les clivages en les institutionnalisant dans les procédures de prise de décision et d'empêcher ainsi l'émergence ou le renforcement d'une identité collective. Le caractère nécessairement élitiste des arrangements consociatifs est également critiqué parce qu'il va de pair avec un manque de transparence et une dilution des responsabilités, ainsi qu'avec des entraves à l'instauration de contrôles plus directs de la part des citoyens sur les procédures décisionnelles et sur leurs résultats. Mais par quel prodige l'Union pourrait-elle sauter au-dessus de son ombre ?

D'un autre côté, on peut se demander si le pouvoir de filtrage de la Commission serait encore légitime si l'on passait du seuil actuel des ICE portées par des citoyens provenant d'au moins sept États membres à un seuil plus élevé, par exemple, dix États membres et quatre millions de signatures, et si l'on exigeait, en outre, une proposition de règlement, de directive ou de décision en bonne et due forme juridique, respectant une unité d'objet. Dans ce cas, on pourrait plus facilement envisager une saisine directe du Parlement européen et du Conseil, le rôle de la Commission pouvant alors être circonscrit à la formulation d'un avis sur les plans juridique et politique. Dans cette hypothèse, il reviendrait aux organisateurs de soutenir eux-mêmes leur proposition devant le Parlement européen et le Conseil. N'atteindrait-on pas là un seuil significatif de l'émergence d'une

174. Cf. V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 267.

175. Cf. S. BENDJABALLAH, S. NOWAK et O. ROZENBERG, « L'évolution du processus législatif de l'Union européenne. Conflit, consensus et tendances sectorielles », *Politiques européennes*, 2017/4, n° 58, pp. 8-13 et les études réunies dans ce même numéro, en particulier R. DEHOUSSE, S. NOWAK et S. BENDJABALLAH, « Consensus under pressure. The evolution of conflict in the EU legislative process », *op. cit.*, pp. 44-70.

société civile européenne devant laquelle la Commission devrait s'effacer ? À vrai dire, aussi séduisante puisse-t-elle paraître, cette suggestion se heurte à des objections qui nous semblent décisives. Nous allons le montrer dans la dernière section de cette contribution.

IV. LE DROIT COMPARÉ DES INITIATIVES POPULAIRES, SOURCE D'AMÉLIORATIONS SOUHAITABLES DE L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE

La comparaison entre l'ICE et les autres procédures d'initiative populaire pouvant exister en Europe, en particulier les procédures d'initiative populaire indirecte, a permis de démontrer que le mécanisme de l'Union européenne se situe à l'une des extrémités des systèmes de démocratie participative laissés à l'initiative des citoyens. L'ICE n'a pas vocation à être transformée en mécanisme d'initiative populaire directe comme le connaît la Suisse, d'autant que cette dernière constitue elle-même une exception dans la manière dont cette procédure est définie et appliquée. En revanche, les mécanismes adoptés par la Suisse, et d'autres États, peuvent inspirer des suggestions pour améliorer la procédure sur le plan technique (A). L'apport de ces sources d'inspiration demeurera toutefois limité dans la mesure où l'ICE n'a pas pour ambition de devenir un instrument qui concurrencerait directement les instances de décision actuelles. Les pistes de dynamisation possibles de l'ICE que nous allons puiser dans le droit comparé ne pourront donc pas combler à elles seules les déficits politiques et démocratiques dont souffre l'Union européenne. En outre, la période actuelle d'euroscpticisme n'est pas propice à la mise en place d'un instrument de démocratie directe susceptible de déstabiliser fortement les institutions et les fondements mêmes de l'Union européenne. Toute évolution ne peut donc demeurer que limitée si l'on ne souhaite pas remettre en cause les équilibres institutionnels et politiques sur lesquels repose l'Union européenne en ce moment (B).

A. Les pistes de dynamisation possibles

Les défauts de l'ICE sont apparus après quelques années d'expérimentation. Certes, il nous semble qu'il ne faut pas attendre d'un tel mécanisme qu'il soit particulièrement efficace en termes de production législative, puisque le droit comparé montre que, même en présence de mécanismes moins faibles, le nombre de propositions législatives adoptées

à la suite d'une initiative populaire indirecte est dérisoire¹⁷⁶. Toutefois, les institutions européennes elles-mêmes, et le Parlement en particulier, souhaitent améliorer la procédure de l'ICE afin d'en faire un outil « plus accessible » et de permettre de « renforcer le débat et la participation, y compris celle des jeunes, au niveau européen ainsi que [...] rapprocher l'Union européenne de ses citoyens »¹⁷⁷. Il semble en effet qu'*a minima*, un certain nombre de règles de procédure pourraient être revues et améliorées afin de donner plus de portée à ce type d'initiative en tant qu'instrument de démocratie participative, sans pour autant en changer fondamentalement la physionomie.

Il s'impose tout d'abord, à nos yeux, de distinguer l'organe d'enregistrement de l'organe décidant de l'opportunité de la proposition. La Commission ne devrait pas avoir à la fois le rôle de conseiller des citoyens sur la forme et le contenu de leur projet et de décideur quant à l'intérêt du projet et la manière éventuellement de le prendre en considération. Certes, il est fréquent que ce soit le bureau de l'assemblée parlementaire à laquelle les citoyens adressent l'initiative populaire indirecte qui examine leur recevabilité (Italie, Espagne, Portugal p. ex.¹⁷⁸). Cela découle du fait que l'initiative populaire d'agenda est traitée de la même manière que tout projet ou proposition de loi. Cependant, la Commission européenne à la fois examine la recevabilité et décide de l'opportunité de faire une proposition législative allant plus ou moins dans le sens de l'initiative, alors que le bureau de l'assemblée inscrira la proposition d'initiative populaire à l'ordre du jour de cette dernière, dans la mesure où les critères de recevabilité ont été satisfaits. D'une manière générale, il est préférable que l'organe décidant de la recevabilité d'une initiative populaire ne soit pas celui qui discute de son opportunité. Ainsi, dans plusieurs États américains, la recevabilité est examinée par un organe n'appartenant pas à l'assemblée qui discutera ensuite du texte proposé (Lieutenant-gouverneur en Alaska et

176. Cf. V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, pp. 257 et s. ; M. SETÄLÄ et T. SHILLER (eds), *Citizen's Initiative in Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, *op. cit.* (not. pour l'Autriche, l'Espagne et la Pologne) et N. RODEAN, *op. cit.*, 2017 (pour l'Italie).

177. Proposition de règlement du Parlement et du Conseil de l'Union européenne relatif à l'initiative citoyenne européenne, COM(2017) 482 final, p. 3. Ce souci se retrouve exprimé dans le considérant n° 5 du nouveau règlement n° 2019/788.

178. En Suisse, la Chancellerie fédérale procède à l'enregistrement de l'initiative et constate son aboutissement si le comité a recueilli le nombre de signatures exigé dans le délai imparti. En revanche, la recevabilité même de l'initiative (unité de forme, de matière et respect des règles impératives du droit international) est examinée par l'Assemblée fédérale : art. 68 et s. de la Loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976.

en Utah¹⁷⁹, *Attorney General* au Massachusetts et dans l'Ohio...). D'ailleurs, un contrôle préalable systématique confié à une autorité indépendante et impartiale, hors assemblée, serait le bienvenu, car il permettrait d'afficher une plus grande neutralité dans l'interprétation des critères de recevabilité.

En second lieu, la procédure de dépôt d'une initiative pourrait être plus souple. La Commission devrait permettre aux initiateurs de revoir leur copie et notamment d'accorder un délai au comité pour réformer leur proposition si elle est mal rédigée ou si elle n'entre pas totalement dans les compétences de la Commission. Ainsi, en Espagne, le comité d'initiative peut modifier sa proposition après que le Tribunal constitutionnel saisi par la voie de l'*amparo* s'est prononcé sur l'appréciation par le bureau de l'assemblée des conditions de recevabilité¹⁸⁰. En outre, dans de nombreux États, des organes sont à la disposition des comités d'initiative pour les aider à la rédaction. Ce soutien légistique permet de s'assurer que l'initiative proposée respectera les règles de forme, qu'elle sera correctement construite, que les dispositions susceptibles d'être modifiées par cette proposition pourront éventuellement être clairement identifiées¹⁸¹. L'article 4 du nouveau règlement sur l'initiative citoyenne européenne a mis en place une plateforme collaborative et une assistance de la Commission au comité d'initiative allant dans ce sens.

En troisième lieu, les initiatives pourraient être discutées en séance plénière du Parlement après audition des porteurs de l'initiative, ceux-ci ayant la possibilité de défendre leur projet pendant un temps déterminé devant cette assemblée. Ainsi, en Espagne, le comité d'initiative est associé aux débats au sein du Parlement¹⁸². C'est un dispositif dont on pourrait s'inspirer *mutatis mutandis* en droit européen. Au minimum, comme certains députés européens l'ont suggéré, il pourrait être convenu que toute ICE ayant franchi tous les obstacles devrait impérativement conduire à un débat en séance plénière au sein du Parlement européen en présence des

179. Dans l'Utah, une estimation de l'impact fiscal de la mesure proposée est également réalisée par le *Governor's Office of Management and Budget* (GOMB).

180. Art. 6 de la loi organique n° 3/1984 du 26 mars 1984, *reguladora de la iniciativa popular*.

181. Voy., en ce sens, les divers exemples précités aux États-Unis, notamment le rôle du Secrétaire d'État (relevant du pouvoir exécutif) dans l'État du Wyoming : *Wyoming Statutes*, titre 22, chap. 24, sect. 304, C. Au Nevada, le *Legislative Counsel*, défini comme « *a non partisan centralized agency serving both houses and members of all political parties* » (sur le site du Parlement du Nevada), peut fournir des conseils techniques au comité d'initiative (NRS 295.015, 3 [b]).

182. Art. 13 de la loi organique n° 3/1984 du 26 mars 1984. Cf. V. CUESTA-LOPEZ, « A comparative approach to the regulation on the European citizen's initiative », *op. cit.*, p. 267. Au Portugal, le comité d'initiative doit être entendu par l'Assemblée de la République s'il est décidé qu'un débat public est organisé en raison de l'importance de la matière examinée (art. 9 de la loi du 4 juin 2003 sur l'initiative législative des citoyens).

organismes et à l'adoption d'une résolution qui pourrait demander à la Commission de reprendre l'initiative.

En quatrième lieu, au regard des difficultés que peuvent rencontrer les membres du comité d'initiative pour recueillir les signatures sur un territoire aussi large que celui de l'Union européenne, avec des citoyens parlant des langues différentes et n'ayant pas tous les mêmes habitudes de participation démocratique, il nous semblerait justifié que le délai de recueil des signatures soit porté de douze à dix-huit mois, comme en Suisse, à partir de la publication et la mise en ligne officielle de la proposition. Ce délai tiendrait compte de l'effort particulier que doivent fournir les promoteurs de l'initiative pour en assurer sa publicité dans tous les États.

En cinquième lieu, il nous semble qu'une initiative présentée sous forme de proposition rédigée ne pourrait qu'améliorer la qualité et l'intérêt de cette dernière. L'appréciation portée par la Commission pourrait être plus ciblée.

Enfin, il nous semblait impératif que les exigences relatives aux signataires dans chaque État membre soient harmonisées quant aux données personnelles exigées, afin de permettre plus de simplicité et d'inciter les citoyens à participer. De même, une traduction en ligne des initiatives en toutes les langues de l'Union européenne et à la charge non plus de l'initiateur, mais des institutions de l'Union européenne, serait également une amélioration notable qui favoriserait la sensibilisation de l'ensemble des citoyens de l'Union européenne et, donc, la participation de ces derniers. Ces deux questions ont heureusement fait l'objet de dispositions figurant désormais dans le règlement visant à améliorer la procédure d'initiative citoyenne européenne¹⁸³.

B. Une dynamisation nécessairement limitée

L'ICE serait nécessairement plus utilisée s'il s'agissait d'une procédure plus efficace en tant qu'outil participatif à la prise de décision au sein de l'Union européenne.

Cela supposerait, par exemple, que la Commission soit tenue de proposer le texte, entièrement rédigé ou rédigé en termes généraux comme en Suisse, au vote du Parlement. Cette obligation de transmission et d'examen par le Parlement pourrait découler de l'obtention d'un nombre de soutiens très élevé (quatre millions de signatures p. ex.). La transmission au

183. Article 4, § 4, et 9 à 11, du règlement 2019/788 du 17 avril 2019.

Parlement pourrait s'accompagner d'un avis motivé de la Commission quant à l'opportunité de rejeter le texte ou de l'adopter en l'état brut ou encore dans une version modifiée. De la même façon, l'obligation d'examen par le Parlement pourrait découler du soutien apporté à l'initiative citoyenne par une minorité de parlementaires de l'Union (5 à 10 %) ¹⁸⁴.

S'inspirant de la Suisse, la Commission pourrait également avoir la possibilité de proposer un véritable contre-projet qui serait parallèlement discuté et voté au Parlement. Proposer un contre-projet ne serait pas une obligation, mais il pourrait permettre, dans certains cas, de présenter un texte plus consensuel que celui proposé par le comité d'initiative.

Toutefois, une raison majeure empêche, nous semble-t-il, un tel renforcement des prérogatives concédées aux citoyens de l'Union européenne : accorder une plus grande efficacité au mécanisme d'initiative citoyenne européenne et contraindre la Commission à transmettre de telles initiatives au Parlement remettraient en cause les équilibres institutionnels tels que définis jusqu'à présent et les intérêts que représentent chacune des institutions au sein de l'Union. Or les acteurs de l'Union européenne, donc, au premier plan, les États, ne sont pas prêts à laisser plus de place à une forme de participation citoyenne qui pourrait les concurrencer et transformer l'Union européenne en une entité politique du type de l'État fédéral. En effet, il est difficile de concevoir un mécanisme de démocratie participative permettant de s'adresser directement au Parlement européen sans renforcer les prérogatives de ce dernier. Cela supposerait que le Parlement puisse agir en qualité d'organe de souveraineté de l'Union, c'est-à-dire qu'il représente vraiment le peuple « souverain » de l'Union, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Or il serait difficile de faire admettre aux citoyens que le Parlement européen, composé de représentants qu'ils élisent au suffrage universel direct, soutient une réforme proposée par une minorité d'entre eux, mais qu'elle ne peut pas être adoptée car le Conseil de l'Union européenne ne le souhaite pas. Une telle pression sur les institutions provenant des citoyens n'est pour l'instant pas compatible avec le principe de souveraineté des États membres de l'Union européenne fondamentalement préservée sur les plans politique et juridique en l'état actuel des traités. À cela s'ajoute la crise de confiance que traversent les institutions de l'Union et la remise en cause même du projet européen par un certain nombre d'États. Dans un tel contexte, une initiative citoyenne plus contraignante qui s'apparenterait plus

184. En France, l'article 11, alinéa 3, prévoit un mécanisme inverse : une proposition présentée par une minorité parlementaire (20 %) soutenue par 10 % du corps électoral. Cependant, dans ce sens, le mécanisme ne fonctionne pas.

à un mécanisme de démocratie directe qu'à un mécanisme de démocratie représentative pourrait tout simplement affaiblir le projet européen.

CONCLUSION

Le droit constitutionnel comparé offre-t-il un bon point de vue pour analyser et évaluer l'initiative citoyenne européenne ? Nous aurions pu nous poser cette question au début de notre périple, mais nous n'avons pas voulu courir le risque de décourager le lecteur par une réponse qui aurait pu, moyennant un brin de provocation, être d'emblée négative ! C'est que, comme chacun devrait le savoir, l'Union européenne a une propension à réagir au déficit démocratique qui lui est reproché ¹⁸⁵ en utilisant un langage et des concepts qui donnent à penser que la démocratie européenne est appelée à se construire par mimétisme avec les démocraties nationales, ce qui est radicalement faux. Les termes « Parlement européen », « parlementarisme », « procédure législative ordinaire », « partis politiques européens », « citoyenneté », « démocratie représentative/participative », « espace public » et autre « Constitution » sont « des faux amis », comme l'écrit Antoine Vauchez ¹⁸⁶. C'est évidemment le cas aussi de la notion d'« initiative citoyenne européenne ». Ce « lexique de la politique nationale » expose l'Union « aux procès en irréalité qui viennent périodiquement démentir la 'grande transformation' et pointer une démocratie en trompe-l'œil ». Il empêche de voir et donc de penser « l'Europe telle qu'elle est » ¹⁸⁷. Antoine Vauchez qualifie ainsi de « chimères » toutes les réformes qui ont caché cette réalité en se revendiquant du logiciel mimétique qui consiste à vouloir « caler – de gré ou de force – l'Europe sur le modèle des démocraties nationales ». Ces chimères nourrissent à tous les coups, ajoute-t-il, « une fois les espoirs dissipés, autant d'amères déceptions » ¹⁸⁸.

Notre mission était donc toute tracée : montrer que l'ICE n'a rien à voir avec les initiatives populaires directes et très peu à voir avec les initiatives

185. Sur le thème du soi-disant déficit démocratique de l'Union, la littérature est considérable. Voy. not. C. CASTOR, *Le principe démocratique dans le droit de l'Union*, Coll. Droit de l'Union européenne. Thèses, Bruxelles, Bruylant, 2011 ; N. LEVRAT, *La construction européenne est-elle démocratique ?*, Paris, La Documentation française, 2011 ; A. BAILLEUX et H. DUMONT, *Le pacte constitutionnel européen*, op. cit., pp. 445-495 ; C. HAGUENAU-MOIZARD et C. MESTRE (dir.), *La démocratie dans l'Union européenne*, Coll. Droit de l'Union européenne. Colloques, Bruxelles, Bruylant, 2018, avec les indications bibliographiques de C. MESTRE, « Rapport introductif », pp. 9-10, note 6. Adde : la belle synthèse récente de L. GUILLOUD-COLLAT, « Le défi démocratique de l'Union européenne dans la mondialisation », in P. GRECIANO (dir.), *L'Europe à l'épreuve de la mondialisation*, Paris, Mare & Martin, 2015, pp. 27-56.

186. A. VAUCHEZ, *Démocratiser l'Europe*, Paris, Seuil, 2014, p. 8.

187. *Ibid.*, pp. 25 et 32.

188. *Ibid.*, p. 12.

populaires indirectes que certains droits nationaux connaissent, non sans relever que ces dernières ont, en outre, rencontré un succès pire que mitigé là où elles existent, comme l'exemple italien le suggère. Nous avons ainsi enfermé les ICE dans une catégorie sans précédent et peu enthousiasmante, à savoir « la plus faible des versions faibles d'initiative populaire indirecte ». Nous avons aussi montré ce qui les rapproche et ce qui les distingue du phénomène hétérogène des pétitions en droit comparé et de la notion précise de pétition dans le droit de l'Union.

Les déceptions suscitées par cette réforme issue du Traité de Lisbonne étaient ainsi, en quelque sorte, programmées. Bien des citoyens en ont fait l'expérience : les limites auxquelles se heurtent les outils de la démocratie participative européenne sont bien plus accablantes que celles de leurs homologues nationaux et il ne pouvait pas en aller autrement, à peine de bousculer le sacro-saint principe de l'équilibre institutionnel de l'Union.

L'utilité du détour par le droit comparé ne s'est cependant pas réduite à la dénonciation des faux amis et à l'explicitation des raisons de leur potentiel démobilisateur. Quand on a la sagesse de ne pas attendre la lune, on peut se réjouir des ressources de la terre. Si l'on renonce aux chimères d'une démocratie directe intransposable dans le système juridique de l'Union, on peut reconnaître que l'ICE est un instrument d'influence, de politisation de certains enjeux et de contestation qui mérite d'exister dans le dispositif démocratique propre à la Fédération plurinationale qu'est l'Union. D'autres contributions dans le présent ouvrage en font la démonstration. Les leçons du droit comparé peuvent alors servir de sources d'inspiration, modestes, mais légitimes, pour améliorer la réglementation en vigueur des ICE. Après une comparaison systématique entre l'ICE et les initiatives populaires indirectes dans les droits nationaux, avertie de toutes les limites qui en circonscrivent la pertinence, nous avons ainsi défendu six suggestions qui seraient de nature à dynamiser quelque peu le mécanisme européen. Certaines se retrouvent dans le nouveau règlement qui a émergé des derniers trilogues entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen. On peut espérer que les autres retiendront l'attention lors d'un prochain round. Jointes aux améliorations induites par les justes remontrances de la Cour de justice adressées à la Commission, elles renforceraient l'apport de l'ICE au très lent, mais progressif, développement d'un embryon de société civile européenne.

L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE ENTRE DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

DOMINIQUE RITLENG

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

Dans le cadre du contentieux relatif au refus d'enregistrement de l'initiative citoyenne européenne (ICE) qui avait pour objet de faire barrage à la conclusion du TTIP et du CETA, la Commission avait prétendu justifier cette décision par le caractère préparatoire des actes sollicités pour l'adoption desquels la Commission et le Conseil disposeraient d'une « légitimité démocratique indirecte suffisante » et qui, partant, ne pourraient être l'objet d'une ICE¹. Ce que cet argument signalait, c'est l'existence d'une tension entre démocratie représentative et démocratie participative dont l'ICE constitue, aussi bien dans la manière dont elle a été aménagée que dans son utilisation, l'épicentre.

Ce n'est pas surprenant. Cette tension renvoie à celle, classique en droit constitutionnel, entre démocratie et représentation². Longtemps, en effet, démocratie et représentation ont été jugées antinomiques³. La théorie de la représentation fut à l'origine conçue pour éviter que la proclamation de l'origine démocratique du pouvoir, de la souveraineté du peuple ne débouchât sur un exercice effectif du pouvoir par le peuple. L'impératif était de maintenir le peuple à l'écart de la prise de décision politique, car, nous dit l'abbé Sieyès dans un discours tenu à l'Assemblée nationale constituante

1. Trib. UE, 10 mai 2017, *Efter*, aff. T-754/14, ECLI:EU:T:2017:323, pt 20.

2. Si l'on veut bien considérer que, pour des auteurs aussi éminents que Rousseau et Sieyès, seule la démocratie directe constitue une véritable démocratie.

3. Comme le rappelle not. B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, rééd. 2012, spéc. pp. 11-14. Pour Carl Schmitt, représentation et démocratie demeurent fondamentalement antinomiques, même s'il reconnaît qu'en raison de l'impossibilité d'une identité démocratique totale, des éléments de représentation sont inévitables. En effet, la démocratie signifiant l'identité immédiate du peuple avec lui-même en tant qu'unité politique, « la représentation contient la véritable antithèse du principe démocratique d'identité » (voy. son analyse in *Théorie de la Constitution*, trad. française, Paris, PUF, 1993, spéc. pp. 342-357).