



HAL
open science

Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union européenne

Olivier Costa, Paul Magnette

► To cite this version:

Olivier Costa, Paul Magnette. Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union européenne. *Politiques et Management public*, 2001, 19 (1), pp.103-120. 10.3406/pomap.2001.2659 . halshs-00259289

HAL Id: halshs-00259289

<https://shs.hal.science/halshs-00259289>

Submitted on 7 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union Européenne

Olivier Costa, Monsieur Paul Magnette

Résumé

Cet article examine la manière dont sont mis en œuvre les mécanismes de responsabilité politique au sein de l'Union européenne. Opérant une comparaison avec les pratiques parlementaires dont ils sont inspirés, il relève les singularités du système de l'Union, en insistant sur trois points : le brouillage des distinctions entre les pouvoirs ; le mélange des styles politique, judiciaire et de l'expertise ; le caractère élitiste et fragmenté de ces mécanismes. L'article conclut en montrant comment ces caractéristiques de la responsabilité politique dans l'Union -qui annoncent des transformations du même ordre dans les systèmes politiques nationaux- contribuent à creuser le «déficit cognitif» dont souffre l'espace public européen. Alors qu'à l'échelle nationale le contrôle prend le plus souvent la forme d'une confrontation simple entre deux groupes antagoniques (le plus souvent la majorité et l'opposition), il a dans l'Union l'apparence d'une négociation diffuse et permanente entre des intérêts épars et mal identifiés, qui heurte les habitudes et les représentations des citoyens.

Citer ce document / Cite this document :

Costa Olivier, Magnette Paul. Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union Européenne. In: Politiques et management public, vol. 19, n° 1, 2001. Les nouvelles exigences de la responsabilité publique. Actes du dixième colloque international - Paris, jeudi 9 et vendredi 10 mars 2000 - Tome 1. pp. 103-120;

doi : <https://doi.org/10.3406/pomap.2001.2659>

https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2001_num_19_1_2659

Fichier pdf généré le 22/04/2018

LES TRANSFORMATIONS DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DANS L'UNION EUROPÉENNE

Olivier COSTA *
Paul MAGNETTE **

Résumé

Cet article examine la manière dont sont mis en œuvre les mécanismes de responsabilité politique au sein de l'Union européenne. Opérant une comparaison avec les pratiques parlementaires dont ils sont inspirés, il relève les singularités du système de l'Union, en insistant sur trois points : le brouillage des distinctions entre les pouvoirs ; le mélange des styles politique, judiciaire et de l'expertise ; le caractère élitiste et fragmenté de ces mécanismes. L'article conclut en montrant comment ces caractéristiques de la responsabilité politique dans l'Union -qui annoncent des transformations du même ordre dans les systèmes politiques nationaux- contribuent à creuser le «déficit cognitif » dont souffre l'espace public européen. Alors qu'à l'échelle nationale le contrôle prend le plus souvent la forme d'une confrontation simple entre deux groupes antagoniques (le plus souvent la majorité et l'opposition), il a dans l'Union l'apparence d'une négociation diffuse et permanente entre des intérêts épars et mal identifiés, qui heurte les habitudes et les représentations des citoyens.

* CERVL, IEP de Bordeaux.

** Institut d'études européennes de l'Université Libre de Bruxelles.

Longtemps les Européens se sont tournés vers les Etats-Unis quand ils cherchaient à deviner dans quelle direction leurs systèmes politiques étaient destinés à évoluer. Le réflexe toquevillien est en voie de s'épuiser. Depuis quelques années, les observateurs sont de plus en plus nombreux à regarder du côté de Bruxelles, principale capitale de l'Union européenne, pour déceler les nouveautés politiques qui préfigurent ce que les démocraties nationales seront probablement amenées à connaître. Le creuset européen fait figure de laboratoire européen¹.

L'Union européenne étant la créature des Etats, les transformations de la responsabilité politique qui s'opèrent en son sein sont généralement des formes accentuées d'évolutions que connaissent aussi les démocraties nationales. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'examiner ces tendances en référence constante aux modèles nationaux. Montrer en quoi elles éloignent de plus en plus le "modèle européen" des canons du parlementarisme permet de percevoir comment, en modifiant en profondeur les conceptions classiques de la responsabilité politique, l'Union européenne altère aussi le paradigme démocratique qui a dominé l'Europe depuis près d'un siècle.

Un contrôle politique diffus

Dans les systèmes parlementaires des Etats membres - entendus au sens large, France et Portugal compris – le contrôle politique à ceci de particulier qu'il s'exerce à des moments précis et à l'aide d'instruments spécifiques. Il relève de procédures d'autant plus codifiées (investiture, censure, question de confiance...) que les constituants ont veillé à limiter les pratiques d'interpellation et de vote de défiance qui, dans l'entre-deux-guerres, avaient entravé le fonctionnement de nombreux régimes. Le fait majoritaire complète ces dispositifs de rationalisation du parlementarisme ou, dans le cas britannique, s'y substitue. L'existence au sein du parlement d'une majorité partisane étroitement liée à l'équipe gouvernementale restreint fortement la portée des instruments du contrôle politique. L'expérience des Etats membres de l'Union montre qu'ils ne sont plus guère mis en œuvre pour couper court à une crise politique, dans la mesure où les différents entre majorité parlementaire et gouvernementale trouvent le plus souvent leur solution au sein des partis concernés ou sont tranchés par le Chef d'Etat, lorsqu'il en a le pouvoir. La portée du contrôle politique sur les activités courantes du gouvernement a, elle aussi, été sérieusement réduite par l'obligation de "solidarité" qui incombe aux membres de la majorité de gouvernement. Désormais, ce contrôle est surtout le fait des membres de l'opposition – plus rarement d'éléments indisciplinés de la majorité – qui veillent à mettre en débat la politique gouvernementale et les décisions majoritaires, sans réelle possibilité de les infléchir. En ce sens, le contrôle politique se réduit à ce que Georges Lavau avait appelé la "fonction tribunicienne" des partis, s'agissant des formations qui ne peuvent participer directement au pouvoir et doivent se contenter de peser sur lui de l'extérieur².

¹ Cf. dans le même sens les remarques de M. Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000.

² G. Lavau avait montré que les députés communistes à l'Assemblée nationale française, qui étaient réduits à l'impuissance du fait de leur opposition, non seulement au gouvernement, mais au régime, pouvaient assurer la défense et la représentation de couches sociales en voie de marginalisation et critiquer publiquement la

La situation est sensiblement différente dans l'Union. En premier lieu, les institutions ne sont pas hiérarchisées et organisées selon une logique pyramidale. Contrairement à ce qui prévaut dans les systèmes parlementaires de type westminsterien, le Parlement n'est pas placé au sommet des institutions, en tant qu'incarnation de la souveraineté du peuple, et chargé de contrôler le pouvoir exécutif, qui lui-même supervise divers organes et agences. Certes, il y a loin de la théorie à la pratique dans la plupart des systèmes nationaux, notamment lorsque la fonction de Premier ministre se présidentialise, mais ils restent régis par cette logique hiérarchique qui fait dépendre étroitement la politique menée du résultat des élections législatives.

Dans l'Union, le Parlement européen est chargé d'investir la Commission et peut la censurer à tout moment, mais elle ne lui est pas soumise et reste libre – du moins à l'égard des parlementaires – de ses initiatives et de ses activités d'exécution. De même, le Parlement européen est totalement indépendant des autres institutions et aucunement tenu d'acquiescer aux propositions de la Commission ou de soutenir les positions du Conseil, institution qui jouit, elle aussi, d'une parfaite autonomie. L'absence de distribution des pouvoirs au profit d'une "mitigation des fonctions" entre les institutions, qui fait l'originalité du système politique de l'Union, conduit à une coexistence inédite de trois institutions dont aucune ne prédomine. Cette situation est renforcée par l'absence de "fait majoritaire" et par la nature particulière de la Commission à mi-chemin entre les logiques partisane et technocratique - qui a été clairement réaffirmée par Romano Prodi.

Cette configuration institutionnelle et politique singulière explique la spécificité du contrôle dans l'Union, qui a pour caractéristiques principales d'être permanent, de reposer sur des instruments non spécifiques et d'aboutir à une altération de la décision politique par la confusion des registres.

Un contrôle diffus dans le temps et l'espace institutionnel

Les apparences constitutionnelles européennes sont trompeuses. On pourrait avoir l'impression, à lire les traités qui tiennent lieu à l'Union de constitution, qu'elle emprunte pleinement aux régimes parlementaires européens leur conception de la responsabilité politique. Le droit conféré au Parlement européen depuis les origines, de censurer la Commission est en effet directement inspiré des traditions nationales. Sa participation à l'investiture de la même Commission, qui n'a cessé de s'accroître depuis le milieu des années quatre-vingt, est une preuve supplémentaire de l'inclination au mimétisme des auteurs du système politique européen, qui tendent presque automatiquement à projeter sur lui les mécanismes qu'ils connaissent dans leurs ordres internes¹. Plus récemment, le Président de la Commission a obtenu de "ses" commissaires qu'ils s'engagent à démissionner s'il le leur demandait, rompant

politique gouvernementale grâce à un usage habile de leur temps de parole et des procédures de contrôle. "À la recherche d'un cadre théorique pour l'étude du parti communiste français", *RFSP*, vol. 17, n° 3, 1967 ; "Partis et systèmes politiques : interaction et fonctions", *Revue canadienne de science politique*, Vol. 2, n° 1, mars 1969, p. 18-44 ; *À quoi sert le parti communiste français ?*, Paris, Fayard, 1981.

¹ Cf. R. Dehousse, "Constitutional Reforms in the European Community : Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue ?", *West European Politics*, 1995, 18/3 : 118-36.

la tradition communautaire qui faisait de lui un *primus inter pares*, et important au sein de son collège la tendance à la présidentialisation des exécutifs qu'ont connue tous les gouvernements au cours des dernières décennies. Si l'on ajoute à cela que les parlementaires européens se sont dotés de tous les instruments classiques du contrôle politique quotidien (questions écrites et orales, commissions d'enquête, droit de pétition...), on peut penser que les conditions d'une parlementarisation de la Commission sont d'ores et déjà en place¹.

Il s'agit là, toutefois, d'une image tronquée. Car à se concentrer sur les relations de la Commission et du Parlement, on en oublierait presque qu'un troisième larron, et non des moindres, joue dans la même pièce : l'ensemble que constituent, sous des appellations diverses, les gouvernements nationaux. Certes ils sont exclus du processus de censure, qui est purement parlementaire. Mais ils participent aux côtés du Parlement au pouvoir d'investir le collège. Les traités confèrent en effet aux gouvernements le pouvoir de désigner le candidat à la Présidence de la Commission, puis de concert avec lui, les autres membres du collège. Dans ce procédé, le Parlement n'intervient qu'*ex post* : il approuve le choix du Président, auditionne les futurs commissaires et donne son approbation finale au collège. Il ne s'agit, à chaque étape, que d'un aval donné à des décisions dont les gouvernements gardent le privilège.

La Commission est donc loin, dans la pratique, de s'apparenter à un gouvernement parlementaire. Le fait que seuls deux des vingt commissaires soient issus du Parlement européen nouvellement élu en est un indice. A plus d'un titre, la Commission rappelle la situation où se trouvaient les cabinets au temps du dualisme² : elle est issue de deux sources concurrentes de légitimité (les gouvernements et le Parlement, comme les cabinets étaient à la fois dérivés du Roi et des chambres) et se doit de tenir compte de ces deux institutions pour exercer ses pouvoirs. Peut-être un jour le Parlement parviendra-t-il, à l'instar des assemblées du XIX^e siècle, à évincer l'autre pouvoir d'investiture. Dans l'intervalle, qui pourrait être définitif tant les gouvernements sont attentifs à préserver leur influence, son rôle dans la procédure d'investiture reste mineur. Il y a une différence de nature, bien plus que de degré, entre cette assemblée dont la composition et la détermination n'influent que très indirectement sur la formation de la Commission, et les parlements nationaux dont les exécutifs sont le reflet.

La perception de ce mécanisme de responsabilité politique *a priori* dans les opinions publiques en est fondamentalement marquée. Alors que la mission de l'investiture est, dans les démocraties nationales, de manifester publiquement l'existence et la couleur idéologique d'une majorité gouvernante stable³, la même procédure ne permet pas, dans le cadre de l'Union, de faire comprendre aux citoyens quel est le programme de la Commission. Obligée

¹ Pour une analyse allant en ce sens, cf. M. Westlake, "The European Parliament's Emerging Powers of Appointment", *Journal of Common Market Studies*, 1998, 36/3, pp. 431-44.

² Pour une analyse récente de cette dynamique voir D. Baranger, *Parlementarisme des origines*, Paris, PUF, 1999.

³ Qu'une procédure d'investiture formelle existe ou pas importe peu à cet égard : dans la pratique, tout gouvernement apparaît clairement comme le reflet de la majorité parlementaire, donc des résultats électoraux.

de tenir compte à la fois des exigences parlementaires et des desiderata des gouvernements nationaux, celle-ci est d'ailleurs prompte à rappeler qu'elle est d'abord un organe "neutre et indépendant", qui entend ignorer les clivages nationaux ou idéologiques.

La censure, instrument par excellence de la responsabilité politique *a posteriori*, ne comble pas ces lacunes. Le mécanisme est, en soi, ambivalent. Au sein même des démocraties nationales, il est extrêmement rare qu'elle aboutisse, les gouvernements qui ont perdu leur majorité parlementaire préférant le plus souvent démissionner d'office¹. Mais dans les faits cette distinction procédurale importe peu : la démission est un événement politique qui reste fréquent et qui permet de signaler à l'opinion publique que la majorité n'existe plus parce que sa cohésion politique s'est étiolée. Au sein de l'Union, de telles occurrences sont rarissimes. La censure a le plus souvent été brandie par des groupuscules qui l'utilisaient pour manifester leur opposition de principe à la construction européenne. Dans les autres cas, elle fut initiée par des groupements plus larges, qui y recouraient pour réclamer l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen. Toutes les motions déposées depuis les origines comportent, explicitement ou en filigrane, des exigences de réformes institutionnelles, qui sont en réalité adressées aux gouvernements – puisque ce sont eux, et non la Commission, qui détiennent le pouvoir de réviser les traités. La censure prend donc dans le cadre communautaire deux dimensions : tantôt elle est purement tribunitienne, ne menant à aucun contrôle effectif, tantôt elle est détournée de sa finalité à des fins de stratégie interinstitutionnelle. La dernière expérience, celle de l'automne 1999, échappe à ces précédents. Elle fut mise en branle par des groupes de parlementaires qui dénonçaient les fraudes alléguées au sein de la Commission. Son intonation était donc, on y reviendra, plus pénale et individuelle que collective et politique². D'autant qu'elle ne fut déposée que parce que les parlementaires ne disposaient pas de moyens de forcer à la démission des commissaires individuels, ceux-ci préférant se retrancher, comme ont fait récemment maints ministres, derrière leurs subordonnés.

Ces instruments spectaculaires de contrôle politique sont donc aujourd'hui utilisés, dans l'Union européenne, dans une logique qui diffère de l'esprit classique de la responsabilité politique. Le même constat vaut aussi, au moins depuis une dizaine d'années, pour les démocraties nationales. La substitution de responsabilités pénales à la responsabilité politique, l'individualisation du contrôle, l'imputation des "fautes" aux subordonnés... sont les tendances majeures de la plupart des démocraties européennes³. Les élections y conservent toutefois un rôle de contrôle politique central. Certes, nombre de dirigeants politiques touchés par des "affaires" ont pu utiliser l'élection comme moyen d'absolution populaire⁴. Mais les élections continuent d'assurer une

¹ Cf. C. Bidégaray, "Le principe de responsabilité, fondement de la démocratie", *Pouvoirs*, 2000, n° 92, pp. 5-16.

² Sur ces précédents, voir P. Magnette, "L'Union européenne : un régime semi-parlementaire", in P. Delwit, J.-M. De Waele et P. Magnette (dir.), *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Complexe, 1999.

³ Voir les contributions réunies par O. Beaud et J.-M. Blanquer (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & cie, 1999 et, plus récemment encore, O. Beaud, "La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants", *Pouvoirs*, 2000, n° 92, pp. 17-30.

⁴ V. Pujas, "Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politique : éléments de politiques

responsabilité politique et collective des gouvernements, sanctionnés ou confirmés par le vote. Ce qui n'est pas le cas de l'Union européenne. L'investiture ne permet pas aux parlementaires de s'assurer *a priori* la fidélité de l'exécutif à un programme déterminé. La censure ne sert pas non plus à indiquer *a posteriori* que la majorité gouvernante a cessé d'exister. L'expérience des élections européennes de 1999 a montré, on l'a dit, qu'une fédération européenne de partis (le PSE en l'occurrence) peut "perdre" les élections et néanmoins rester dominante au sein de la Commission.

Un contrôle non spécifique

Le contrôle dans le système politique de l'Union européenne se caractérise, outre sa permanence et le fait qu'il concerne de multiples acteurs, par son absence de spécificité. Il s'exerce en effet moins à travers les instruments *ad hoc* définis par les traités comme devant servir au contrôle politique, que par l'usage combiné, éventuellement détourné, d'autres compétences.

Le Parlement européen utilise ainsi l'ensemble des pouvoirs qui lui sont reconnus par les traités, par les accords interinstitutionnels et plus largement par la pratique, afin d'exercer un large contrôle sur les autres institutions (Commission, Conseil, Banque centrale européenne...). Il ne faut pas perdre de vue que le Parlement européen était, à l'origine, une institution de contrôle. Si l'extension de ses pouvoirs s'est surtout faite dans les domaines législatif et budgétaire, les députés ont toujours su mettre à profit leurs nouvelles compétences pour améliorer parallèlement leur capacité de contrôle. L'appréciation des pouvoirs de contrôle du Parlement exige donc une analyse de la dynamique du recours combiné à diverses compétences, d'ailleurs délicates à délimiter. Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'article 137 CEE mentionnait les seuls pouvoirs "de contrôle et de délibération" du Parlement, et passait sous silence les pouvoirs budgétaires et législatifs qu'il avait acquis. Dans sa rédaction actuelle, le nouvel article 189 CE revêt une forme quasi tautologique, en disposant que le Parlement « exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par le présent traité ». Cette situation reflète les connexions étroites qui existent entre les différents secteurs d'activité du Parlement. Ils ne sont d'ailleurs pas clairement définis par le règlement de l'assemblée, en raison de la volonté originelle des députés de détourner certaines de leurs compétences de leur objet premier pour en exercer d'autres.

On veut insister ici sur deux aspects indirects du contrôle que constituent les activités législatives et budgétaires du Parlement européen. S'agissant des premières, trois éléments méritent d'être soulignés. Il faut d'abord noter que les compétences législatives du Parlement, et notamment son pouvoir de codécision et son droit d'avis conforme, créent un rapport de force propice au contrôle des activités de la Commission. Le droit de "veto" que les députés tirent de leurs nouvelles compétences a en effet incité la Commission et le Conseil à être plus coopératifs et à limiter les conflits. Le collège dirigé par Jacques Santer n'a certes pas été très convaincant à cet égard, mais sa

gestion maladroite des relations avec le Parlement a incité la Commission Prodi à faire preuve de plus de prudence. En outre, en devenant un interlocuteur à part entière du Conseil en matière législative, le Parlement européen a indéniablement amélioré le contexte de ses activités de contrôle sur la Commission. On remarquera en second lieu que le programme législatif de la Commission, apparu à la demande des parlementaires, donne tout son sens au contrôle *a posteriori* que le Parlement exerce, notamment à travers la procédure de censure. Ce type de contrôle est en effet d'un faible intérêt si des objectifs politiques n'ont pas été préalablement présentés par l'organe contrôlé à l'organe du contrôle. Enfin, il faut noter que le travail législatif effectué au sein des commissions parlementaires contribue grandement au contrôle de la Commission. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, les activités des commissions concernées par la codécision ont été profondément réorganisées de manière à tirer la quintessence de cette procédure, ce qui a incidemment accru la capacité du Parlement à superviser les activités de la Commission. La vérification systématique de la " base légale " des propositions de normes amène le Parlement à suivre l'élaboration des textes bien avant leur transmission aux deux branches de l'autorité législative, le contrôle étant d'autant plus large que le droit communautaire ignore la distinction entre " législation substantielle " et " dispositions d'exécution ". Cette tâche est du ressort des députés qui se spécialisent et prennent en charge un dossier ou un secteur d'action de l'Union de manière permanente. Ils suivent les travaux de la Commission en amont, mais aussi en aval de la décision, afin d'assurer la continuité du contrôle et d'accroître la cohérence des positions du Parlement européen.

Les pouvoirs budgétaires attribués en 1970 et 1975 au Parlement européen constituent également une ressource importante pour le contrôle de la Commission, dans la mesure où ils ont été le principal ferment de la " parlementarisation " du système institutionnel de l'Union¹. Il existe deux niveaux dans le contrôle que le Parlement exerce sur la Commission par la voie budgétaire. Les députés mettent tout d'abord à profit la phase d'élaboration du budget pour améliorer leur contrôle sur le travail de la Commission, et plus largement sur toutes les activités de l'Union. Plusieurs éléments contribuent à l'efficacité de cette forme de contrôle. Premièrement, l'élaboration du budget est désormais annuelle. Les députés préparent l'examen du budget de l'année "n+2" dès le mois de décembre ce qui permet à certains d'entre eux de se consacrer en permanence au suivi de ce dossier et aux rapporteurs de conduire des négociations informelles avec la Commission tout au long de l'année. La programmation pluriannuelle des dépenses, mise en place par les institutions depuis 1988, autorise par ailleurs les députés à mieux contrôler les initiatives budgétaires de la Commission. Le principe de spécialité budgétaire, qui connaît un degré de raffinement très grand dans l'Union, contribue quant à lui à l'information détaillée des parlementaires sur toutes les politiques ayant un volet financier. On notera également que la portée du droit d'amendement des députés a été fortement accrue par l'usage très inventif qu'ils en ont fait afin de contrôler l'allocation des ressources et l'exécution du budget. Enfin, la capacité de contrôle du Parlement européen a, dans l'ensemble, largement profité du renversement d'alliance qui s'est opéré

¹ Cf. O. Costa, " Enjeux et usages des compétences budgétaires du Parlement européen ", in P. Delwit, J.M. De Waele & P. Magnette (éd.), *op. cit.*, pp. 109-130.

depuis 1994 au sein du triangle institutionnel, où les deux branches de l'autorité budgétaire ont cessé de s'opposer sur le volume du budget et font désormais fréquemment front commun face à la Commission. Les députés mettent également à profit leurs pouvoirs de contrôle de l'exécution du budget par la Commission pour superviser plus largement toutes ses activités. L'assemblée n'avait à l'origine qu'un droit de regard restreint sur la gestion du budget, mais elle l'a considérablement accru par deux voies. La première est celle du vote de la "décharge" qui a pour objet d'arrêter les montants des dépenses et des recettes effectives pour l'exercice budgétaire "n - 2". Ce vote est en apparence technique et d'un intérêt limité, puisque survenant avec un décalage de deux ans. Toutefois, il implique aujourd'hui un jugement politique sur l'activité d'exécution de la Commission, à la lumière des objectifs définis par l'autorité budgétaire et du rapport de la Cour des Comptes. Il permet aux députés d'exercer un contrôle sur la quasi-totalité des politiques de l'Union et de formuler des "observations" auxquelles la Commission est tenue de prêter attention. Une seconde procédure, dite "Notenboom", contribue également à asseoir le contrôle parlementaire sur les activités de la Commission et à améliorer l'information des députés sur les implications financières des politiques communautaires.

Le contrôle budgétaire permet ainsi au Parlement de réunir les informations nécessaires à l'examen de l'ensemble des activités d'exécution de la Commission et de critiquer ses méthodes de travail. De plus en plus, il est l'occasion pour les députés de suggérer des réformes et des modes d'action à la Commission et devient le prétexte à l'affirmation du devoir d'*accountability* de sa gestion financière.

Si l'on adopte une approche diachronique, on constate que l'évolution des pouvoirs formels et informels du Parlement européen, ainsi que celle de sa position dans le triangle institutionnel ont toujours étroitement dépendu de la capacité des députés à utiliser leurs compétences à d'autres fins que celles énoncées par les traités, ou au-delà de ce qu'ils prévoyaient. La distinction formelle entre les pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle, qui garde son sens dans les systèmes nationaux, n'en a guère dans l'Union sitôt que l'on se penche sur son fonctionnement concret.

Le contrôle politique dans l'Union européenne, notamment celui que le Parlement européen exerce sur la Commission, se caractérise donc par son caractère diffus, dans le temps, les moyens et l'espace institutionnel. Il en découle un net décalage entre l'appréciation – restrictive – qui est couramment portée sur la qualité ou l'étendue de ce contrôle, et donc sur sa contribution à la démocratie dans l'Union, et le bilan que l'on peut en faire si l'on prend en compte le phénomène dans sa totalité et si l'on dépasse les catégories d'action (mal) définies par les traités. Max Weber voyait d'ailleurs dans ce type de parlementarisme, où les bras de fer avec l'exécutif, les censures et démissions récurrentes se font rares, tandis que le contrôle diffus exercé par les parlementaires sur l'exécutif devient plus effectif, un indice de la maturité des démocraties libérales. Reste que mise en œuvre de cette manière, la responsabilité politique est moins aisément perçue et comprise par les citoyens. Cette "lacune cognitive" de la responsabilité politique dans l'Union est d'autant plus flagrante que les registres idéologiques classiques y sont, eux aussi, enfouis sous d'autres formes de confrontation politique.

**Un contrôle
politique
désidéologisé**

Si le contrôle se fonde pour partie sur les objectifs politiques énoncés par la Commission en diverses occasions, il vise moins à sanctionner des choix idéologiques ou une vision d'ensemble de la politique à conduire, qu'à évaluer au cas par cas la pertinence des actions entreprises. Malgré les transformations que le système politique de l'Union a connues, il y a ainsi une permanence de la logique institutionnelle originelle : la Commission est un organe technocratique – même s'il a développé une dimension politique – qui met en application les traités et leurs objectifs et rend compte de son action au Parlement européen sur un mode très concret. Même si certaines politiques sont désormais sous-tendues par des valeurs ou des choix de société, le contrôle porte pour l'essentiel sur des activités où le primat reste à la technique et au droit. Le contrôle est ainsi très pragmatique, largement fondé sur le recours à l'expertise et à des procédures de type judiciaire¹.

Cette situation provient dans une grande mesure de la faiblesse de la logique partisane dans l'Union, qui ne régit ni les rapports entre les institutions – qui ignorent les phénomènes de soutien ou d'opposition systématique et dont les rapports ne sont pas commandés par des considérations idéologiques –, ni leur fonctionnement interne – puisque même au Parlement européen le clivage partisan n'est qu'une des dimensions structurant la délibération. Cette faiblesse des facteurs idéologiques et partisans a une portée fonctionnelle manifeste, puisqu'elle permet de maintenir en permanence la possibilité d'un large compromis, essentiel au fonctionnement de l'Union. Le contrôle illustre bien cette situation, puisqu'il est lui-même fondé sur des logiques et des langages porteurs d'une neutralisation des oppositions nationales, partisans et idéologiques.

La neutralisation par l'expertise

Dans l'esprit des Pères fondateurs de la Communauté, et notamment de Jean Monnet, le recours à l'expertise et au droit devait permettre de trouver du consensus au sein des institutions et entre elles, en occultant les oppositions nationales et idéologiques. Même si, *a priori*, les députés, les Commissaires et les membres du Conseil n'ont pas les mêmes profils et compétences et ne partagent pas les mêmes visions de l'intégration européenne et des politiques à conduire, l'expertise et le droit se sont imposés comme un langage commun, propice à permettre l'action concertée – plus ou moins conflictuelle – des institutions et le contrôle des unes par les autres². Le langage technocratique et juridique a en effet pour particularité de transcender les spécificités culturelles, idéologiques et linguistiques – ceci grâce au jargon propre à l'Union. Le recours à la "raison" comme langage commun dans l'Union n'est

¹ Ce qui ne signifie pas que l'on assiste au chant du cygne de la politique. Comme l'observait Duverger il y a plus de trente ans, si les formes politiques ont tendance à changer continuellement, elles ne cessent pas pour autant d'être politiques. " La politique technique tend à éliminer la politique héroïque, la politique au détail remplace la politique en gros, la lutte sur le régime cède le pas à la lutte à l'intérieur du régime, les revendications concrètes l'emportent sur la critique globale du système, le réformisme se substitue à la révolution : mais la politique continue ", M. Duverger, *Sociologie politique*, Paris, PUF, 1966, p. 353.

² Voir O. Costa, " Le Parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique ", in G. Duprat (dir.), *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, PUF, 1996, pp. 145-174.

d'ailleurs pas sans évoquer une conception platonicienne de la politique, selon laquelle la détermination des moyens d'une fin doit nécessairement passer par la science, et non par l'opinion¹.

Au Parlement européen, la logique d'expertise joue un rôle de premier plan, et ce pour deux raisons principales. En premier lieu, elle constitue une ressource pour surmonter les tensions et les conflits entre les groupes politiques et les délégations nationales. Les députés, qui sont contraints de réunir des majorités importantes afin de pouvoir contrôler efficacement la Commission et participer activement au processus décisionnel, ont souvent recours au langage de l'expertise et de la raison afin d'élaborer des compromis. L'expertise est également très présente dans les activités du Parlement européen, dans la mesure où elle conditionne étroitement sa capacité à contrôler les autres institutions et à dialoguer et négocier avec elles. Les dossiers inscrits à l'agenda sont le plus souvent très techniques, en raison de la nature même des compétences qui échoient à l'Union européenne, et sont traités par des experts dans les autres institutions, comme dans la société civile. Les députés ne peuvent ainsi dialoguer avec ces interlocuteurs, et plus largement remplir leur mandat, qu'à la condition d'acquérir une grande compétence technique dans un domaine précis. Le Parlement européen ne dispose certes pas de moyens d'expertise et d'information comparables à ceux du Congrès américain, mais il a mis à profit son indépendance politique, financière et juridique pour organiser sa délibération en fonction de cette contrainte. Les députés ont multiplié le nombre des commissions parlementaires, afin de suivre les détails de chaque politique ou secteur d'intervention de l'Union. A cette même fin, ils peuvent créer des sous-commissions et des commissions temporaires, ainsi que des commissions d'enquête, pratique que le traité de Maastricht est venue formaliser. Ils sont également épaulés par un secrétariat général relativement étoffé – si on le compare à celui des parlements nationaux – qui comporte des spécialistes attachés à chaque commission parlementaire, une direction générale des études chargée d'effectuer des recherches à la demande des députés et un organisme d'évaluation des choix scientifiques et techniques inspiré de la pratique américaine (*Scientific and Technological Option Assessment*). Ces dernières années, les députés ont mobilisé tout un registre de moyens pour accroître encore leur expertise sur des sujets précis : auditions publiques d'experts ou de représentants de groupes d'intérêts, missions et délégations, travaux d'experts indépendants, échanges d'informations (notamment de rapports) avec les autres institutions de l'Union et des institutions nationales, rencontres avec les représentants de parlements nationaux, etc. On assiste ainsi à un renforcement de l'expertise des parlementaires qui ont amélioré leur capacité à évaluer les propositions et activités de la Commission.

Le primat donné à l'expertise, qui permet de neutraliser les rapports entre les institutions, est également porteur d'un contrôle (*scrutiny*) très étendu, qui tranche avec la lettre des traités. Le recours à des procédures de type judiciaire, qui constitue un second élément de neutralisation, aboutit à des effets comparables.

¹ Pour des arguments de cet ordre, voir G. Majone, *La Communauté, Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.

La neutralisation par le judiciaire

La pénalisation de la responsabilité des dirigeants politiques est l'une des tendances majeures des démocraties européennes¹. L'Union européenne n'échappe pas à la règle, loin s'en faut. On peut même voir dans sa pratique une forme précoce et généralisée de cette tendance à la "criminalisation" de la responsabilité des gouvernants qu'Olivier Beaud a si nettement analysée dans le cas français.

Les instances judiciaires ont toujours joui, dans la Communauté puis l'Union européenne, d'une position et d'un prestige importants². Alors même que les Cours constitutionnelles nationales étaient balbutiantes ou n'existaient pas encore, la Cour de justice était érigée par les traités fondateurs en organe cardinal du système institutionnel européen. Il lui revenait d'arbitrer les conflits entre Etats membres, entre institutions communautaires, et entre les premiers et les seconds ; les traités lui attribuaient la régulation des conflits de compétence et institutionnels, à une époque où les hautes cours nationales jouissaient rarement de semblables privilèges. Certains ont émis l'hypothèse d'un aveu implicite par les Etats membres de leur propre faiblesse politique : c'est probablement parce qu'ils étaient conscients de leur incapacité de régler par eux-mêmes leurs différends politiques qu'ils ont confié cette tâche politique à un organe "neutre", placé à l'écart du jeu politique³. Quelle qu'ait été leur intention, le résultat fut bien celui-là. Les Etats membres ont plus souvent utilisé les recours qui leur étaient ouverts que des protestations politiques pour contester les élargissements des compétences communautaires ; de son côté, la Commission a pu se retrancher derrière l'autorité de la Cour pour faire condamner des Etats fautifs. Pour défendre leurs prérogatives respectives, les institutions, et le Parlement européen en particulier, se sont fréquemment appuyés sur la Cour de Luxembourg. La judiciarisation des relations politiques est donc une caractéristique fondamentale et originelle du système politique européen.

Le plus significatif à cet égard est le fait que le "registre judiciaire", voire le registre pénal, s'immisce jusque dans les procédures qui sont, en principe, les plus "politiques". C'est le cas bien entendu de la censure. D'origine pénale, l'institution n'a jamais cessé d'être un substitut, ou du moins un instrument de dernière instance, permettant de pallier les lacunes de la responsabilité politique normale⁴. La dernière motion de censure en date dans l'Union européenne révèle toutefois une accentuation de la pénalisation de cette procédure. Alors que les traités distinguent cet instrument politique et collectif, mis en œuvre par le Parlement, de la démission d'office, individuelle et judiciaire, la crise du printemps 1999 a été l'occasion d'un curieux mélange des genres. Les parlementaires ont d'abord choisi de se décharger de leur

¹ Voir les articles cités d'O. Beaud.

² Voir R. Dehousse, *La Cour de justice des Communautés européennes*, Paris, Montchrestien, 2^e édition, 1997.

³ Voir le témoignage de l'un des participants aux négociations des traités de Paris et de Rome, P. Pescatore, " Les travaux du 'groupe juridique' dans la négociation des traités de Rome ", *Studia diplomatica*, 1981, Vol. 34, pp. 159-178.

⁴ Voir D. Baranger, *op. cit.* pour l'histoire britannique et, pour le cas français, D. Amson, "La responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958", *Pouvoirs*, 2000, n° 92, pp. 31-60.

mission d'instruction en mettant en place un "comité des sages", au statut mal défini, pour recueillir les informations qu'une commission parlementaire d'enquête aurait pu rassembler¹. Ils ont implicitement confié à cet organe *ad hoc* le soin de qualifier les faits en cause². Ils ne pouvaient plus explicitement esquiver leur propre responsabilité dans l'exercice de la responsabilité politique. De surcroît, les parlementaires ont d'emblée mis l'accent sur des responsabilités individuelles plutôt que collectives, et sur des fautes techniques ou morales plutôt que des divergences politiques. Tant les fondements de la démarche que son déroulement procédural relèvent donc d'une approche de type pénal. L'issue de la crise le confirme. La démission de la Commission n'est pas la conséquence de la censure, la double majorité requise n'ayant pas été atteinte. Il s'agit en fait d'un ensemble de démissions individuelles volontaires, s'apparentant aux démissions spontanées de ministres mis en examen.

Que la censure soit teintée de connotations pénales est, eu égard à ses origines et à son statut d'instrument d'exception, finalement peu surprenant. Que la pratique de l'investiture de la Commission révèle le même type de contamination est en revanche plus étonnant. Cette institution fut en effet réclamée par le Parlement européen pour affirmer son poids *politique* et sa capacité d'infléchir les politiques de l'Union. Or la pratique récente montre qu'elle est manipulée dans une tout autre logique. Les parlementaires ont en effet inventé, de leur propre initiative, une pratique d'audition des candidats commissaires, intervenant entre leur sélection par les gouvernements et le vote d'approbation global sur le collège. Inspirée de la tradition nord-américaine, cette méthode vise à vérifier *a priori* que les commissaires qu'ils ne pourront sanctionner *a posteriori* jouissent de leur confiance. L'organisation des auditions conduit toutefois à estomper le caractère politique de l'exercice. D'abord parce que l'essentiel du contrôle exercé par les parlementaires se déroule au sein des commissions parlementaires, et non en plénière. Les échanges prennent dès lors l'allure de discussions techniques entre spécialistes des politiques communautaires, plutôt que de débats politiques sur les orientations de la Commission. Lorsque le collège présente, par la voix de son Président, son programme collectif en séance plénière, les parlementaires consacrent peu de temps à le discuter, convaincus qu'ils ont déjà amplement examiné les questions en commission. L'investiture tend ainsi, à l'instar de la censure, à devenir plus individuelle que collective. Enfin, et surtout, les parlementaires, gardant en mémoire les tensions du printemps précédent, ont plus interrogé les candidats commissaires sur leur intégrité et sur leur compétence que sur leurs ambitions. Là aussi il s'agissait plus d'arguments de type pénal que politique. Individualisée par le jeu des auditions personnelles, et "judicialisée" par le choix des parlementaires de concentrer leurs questions sur l'intégrité des commissaires, l'investiture se transformait en quelque sorte en "censure *a priori*". Si certains y voient une "victoire du principe démocratique"³, il faut néanmoins souligner que l'investiture de la

¹ Il semble toutefois que c'est parce que la Commission refusait de transmettre certains documents à sa commission d'enquête que le Parlement européen a recouru à cette curieuse solution. C'était parier, à juste titre, que la Commission livrerait plus facilement des documents à des experts qu'à des politiques.

² Voir V. Constantinesco, "La responsabilité de la Commission européenne : la crise de 1999", *Pouvoirs*, 2000, n° 92, pp. 117-131.

³ *Ibid.*, p. 130.

Commission ne remplit pas la fonction de marquage idéologique que joue cette institution dans le cadre national, et qu'elle contribue au contraire à occulter le "programme" de la Commission derrière l'affirmation de sa compétence, de son intégrité et de son indépendance. Ce qui est une manière de se défaire de sa propre responsabilité dans la conception et la mise en œuvre des politiques.

L'émergence de contrôles politiques directs

Depuis les origines de la construction européenne, la participation directe des citoyens est considérée comme un élément essentiel de la responsabilité politique des gouvernants. Dans son fameux arrêt *Van Gend en Loos* de 1963, la Cour de justice soulignait que " la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace " ¹ complétant, et le cas échéant palliant, celui qu'exercent les uns sur les autres les Etats membres et les institutions communautaires.

Constatant combien l'importation du modèle parlementaire dans l'Union pouvait être difficile, et insuffisante à légitimer son système institutionnel aux yeux des citoyens, les chefs d'Etat et de gouvernement ont multiplié depuis le traité de Maastricht les moyens de contrôle des mécanismes décisionnels européens par les particuliers. Un ensemble de principes structurels visant à assurer l'" ouverture " des processus de décision, couplé à des voies de recours, est censé permettre aux citoyens de connaître et le cas échéant de s'opposer aux normes en cours d'adoption.

Si ces nouvelles manières de démocratiser l'Union européenne se sont multipliées au cours des dix dernières années, elles ne sont pas totalement inédites. Le traité de Rome prévoyait déjà (en son article 190, devenu 253) que les actes des institutions devaient être motivés et " viser les propositions ou avis obligatoirement recueillis ". A l'instar des lois nationales, ces actes devaient aussi être publiés avant d'entrer en vigueur (article 254 CE, ex-191). Ces principes n'ont donc, en soi, rien d'original. La motivation et la publicité ont toutefois dans l'Union d'aujourd'hui une importance accrue. D'abord parce que les finalités et les valeurs fondamentales de la construction européenne n'ont cessé de se déployer. Dans les années cinquante, quand la raison d'être de la Communauté était la réalisation d'un marché commun, les décisions des institutions se devaient d'expliquer en quoi elles contribuaient à la réalisation de cet objectif économique. Aujourd'hui que l'Union incorpore des finalités sociales, environnementales... qu'elle se réclame de principes d'égalité et de protection de plus en plus sophistiqués, l'obligation de motivation gagne en substance. Il ne suffit plus aux institutions de démontrer que telle de leur action vise à achever le marché commun, il leur faut encore expliquer comment elles tiennent compte de la promotion de l'emploi, de la préservation de l'environnement, de la santé et du consommateur... En s'immisçant dans des domaines dont les citoyens perçoivent directement en quoi ils les affectent, la Communauté et l'Union prennent le risque de se soumettre à une " vigilance des particuliers intéressés à la protection de leurs droits " plus soutenue et plus intense.

¹ CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, *Rec.* 1963, sp. 25.

La fragmentation de la fonction exécutive dans l'Union rend le principe de motivation plus important encore. Dans les démocraties parlementaires, c'est principalement le gouvernement qu'il s'agit de forcer à se justifier, puisque c'est lui qui dispose de l'essentiel du pouvoir de décision. L'Union européenne repose en revanche sur une spécialisation de la fonction exécutive, divisée en tâches fonctionnelles précises et confiée à des organes divers et nombreux. Aucun de ces organes n'est soumis à la tutelle d'un "gouvernement européen", et chacun doit donc assumer lui-même la responsabilité de ses actes. Les "chaînes d'imputations" qui, selon l'expression de Hans Kelsen, faisaient remonter la responsabilité des fautes des plus fines ramifications de l'administration vers le sommet de l'exécutif sont brisées. C'est là le revers de l'autonomie conquise par les exécutifs spécialisés. Le cas de la Banque centrale européenne est à cet égard particulièrement éloquent¹. Naguère, la plupart des banques nationales étaient soumises à l'autorité de leur gouvernement. C'est donc lui qui portait la responsabilité de la politique monétaire. Devenues indépendantes, ces banques centrales doivent désormais répondre elles-mêmes de leurs actes. Elles ont le devoir, sous peine de se transformer en "aréopages irresponsables", de justifier leurs décisions devant les parlementaires et les opinions publiques. Comme l'a bien compris le Parlement européen, l'obligation de motivation qui leur incombe est d'autant plus cruciale que ces institutions ne peuvent pas être sanctionnées. Forcer ces organes à se justifier devant les citoyens est la seule manière de les rendre responsables, quand il n'est plus possible de les diriger ni de les démettre.

Les exigences de transparence ne cessent, parallèlement, de se développer dans la "constitution" de l'Union européenne. La transparence est une notion floue, l'une de ces "idées molles" qui fleurissent dans les temps d'incertitude comme remèdes incertains aux "déficits" nombreux que l'on ne sait comment combler². Pour lui conserver sa vertu distinctive, il convient de réduire la notion aux deux grands dossiers qui ont été explicitement traités sous cette appellation dans l'Union : la publicité des débats des institutions et l'accès à leurs documents. Ces exigences furent avancées par les Etats du Nord de l'Europe dès la fin des années quatre-vingt. Elles se sont d'abord heurtées à la méfiance des nations latines, avant de s'inscrire, par étapes, dans la "constitution" de l'Union. Les discussions ont commencé autour de la *transparence des délibérations du Conseil*. Dans la mesure où celui-ci participe à l'exercice de la fonction législative, il paraissait normal à plusieurs Etats membres qu'il délibère en public, à l'instar des assemblées³. De surcroît, les parlements nationaux ne pouvaient intensifier leur contrôle sur leurs gouvernements respectifs si les positions de ceux-ci lors des sessions du Conseil demeuraient secrètes. Un code de conduite adopté par la Commission et le Conseil en décembre 1993, suivi de décisions des deux institutions, a défini les conditions de cette transparence délibérative, consacrée par le traité

¹ Voir P. Magnette, " *Quis custodes custodiet ?* La Banque centrale européenne entre indépendance et responsabilité ", *Studia diplomatica*, 1999, Vol. XXI, n° 4.

² Voir C. Lequesne, " La transparence : vice ou vertu de la démocratie ? ", in J. Rideau (dir.), *La transparence dans l'Union européenne, Mythe ou principe juridique*, Paris, LGDJ, 1999, pp. 11-18.

³ L'analogie est toutefois contestable. Les gouvernements participent aussi à l'exercice de la fonction législative, puisque leurs projets sont généralement à l'origine de 90% des lois adoptées, ce qui ne les empêche pas de délibérer à huis clos, sans que la légitimité de cette pratique soit jamais mise en cause.

d'Amsterdam¹. La règle qui prévaut désormais est la suivante : lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur, il rend publics les résultats et les explications de ses votes (art. 207 § 3 CE, ex-151). Limite à ce principe général : le Conseil entend maintenir secrètes ses délibérations aussi longtemps qu'elles ne sont pas closes. La Commission échappe pour sa part à ces dispositions. Le Tribunal de première instance a en effet considéré que " la protection du secret des délibérations du collège des commissaires (...) est une condition nécessaire à l'exercice de leurs fonctions en pleine indépendance "2. On voit là comment les exigences d'indépendance et de responsabilité peuvent entrer en conflit : la Commission, qui dispose, faut-il le rappeler ?, du monopole de l'initiative législative, est exemptée d'une règle qui est imposée au Conseil au motif qu'il agit en tant que législateur. De la même manière, la Banque centrale européenne a constamment refusé de rendre publics les résultats et explications de ses votes, ce que rien dans le traité ne l'oblige d'ailleurs à faire. La transparence délibérative est donc une notion à géométrie variable, qui ne s'impose à ce jour qu'aux organes politiques.

L'accès aux documents des institutions, l'autre grand volet de la transparence, est lui aussi inspiré des traditions scandinaves. Cette pratique s'est progressivement insérée dans la " constitution " de l'Union, jusqu'à être affirmée par le traité d'Amsterdam sous la forme d'un véritable droit subjectif (art. 255 CE, ex-191 A). La Commission se trouve cette fois placée sur le même pied que le Conseil et le Parlement. Chacun prévoit une procédure de demande d'accès aux documents, énonce une liste d'exceptions, et s'engage à motiver ses refus éventuels. Dans la pratique, les trois quarts des demandes adressées à la Commission et au Conseil au cours des dernières années ont été acceptées. Les refus sont le plus souvent motivés, en référence aux exceptions prévues par les règlements intérieurs, par la protection de l'intérêt public (50% pour la Commission, 20% pour le Conseil) et par la confidentialité des délibérations de l'institution (6% pour la première et 68% pour le second)³. Dans sa jurisprudence, le Tribunal de première instance a rarement condamné ces refus, mais il a à plusieurs reprises considéré que l'institution en cause n'avait pas suffisamment balancé ses intérêts propres et ceux du particulier, et surtout que les motivations avancées étaient insuffisantes⁴.

L'invocation permanente de la transparence est dans une large mesure une " stratégie de persuasion sociale "5 : les institutions et les Etats membres tentent de convaincre les citoyens de leur bonne volonté, et de dissiper le halo de "déficit de responsabilité" qui entoure l'Union. C'est aussi le signe d'une transformation profonde de la conception classique de la responsabilité politique, qui est au cœur de la démocratie représentative. Dans les régimes

¹ Sur le parcours institutionnel de ce dossier, de Maastricht à Amsterdam, voir T. Blanchet, " Transparence et qualité de la législation ", *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, n° 4, pp. 207-220.

² *Aff. NMH Stahlwerke GmbH et autres*, ordonnance du 16 février 1998 citée par K. Bradley, " La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe l'œil ? ", *Cahiers de droit européen*, 1999, Vol. XXXV, n° 3-4, pp. 283-362, p. 358.

³ Chiffres tirés de rapports internes des deux institutions, cités par K. Bradley, art. cit., pp. 324-325. Le même auteur souligne que la plupart des demandes émanaient de lobbyistes, journalistes et académiques.

⁴ Voir K. Bradley, art. cit., pp. 331-346 pour une analyse détaillée de cette jurisprudence.

⁵ J.-M. Rainaud, " La transparence en droit comparé ", in J. Rideau (dir.), *La transparence dans l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 237-253, p. 247.

parlementaires, les gouvernements sont généralement peu transparents dans leur gestion quotidienne, mais ils sont contraints par le système majoritaire de rendre compte de leur action devant les élus et les opinions publiques. Au sein de l'Union, la fragmentation des pouvoirs rend cette pratique difficile sinon impossible. La transparence apparaît dès lors, au même titre que la motivation à laquelle elle est intimement liée, comme un substitut fonctionnel à la responsabilité politique classique : parce qu'ils peuvent plus aisément échapper à l'attention des opinions publiques, parce qu'ils ne peuvent être démis au moment des échéances électorales, les organes qui participent à l'exercice du pouvoir dans l'Union sont contraints de se faire plus ouverts.

Le " principe d'ouverture " que le traité d'Amsterdam a inscrit au fronton du traité sur l'Union serait un vain mot si les citoyens ne disposaient pas de moyens qui leur permettent d'intervenir dans les processus de décision. Ce complément indispensable reste pourtant lacunaire.

Depuis les origines, les *voies juridictionnelles* ouvertes aux particuliers sont étroites. Craignant un afflux de recours, les auteurs du traité de Rome avaient en effet posé des conditions sévères à l'accès des individus au prétoire de la Cour. Seuls certains recours leur sont ouverts, et seulement s'ils peuvent faire état d'un intérêt à agir et démontrer qu'ils sont directement et individuellement concernés par l'acte en cause. Ces restrictions ont été critiquées depuis longtemps, certains allant jusqu'à affirmer que le système " par certains de ses aspects, méconnaît incontestablement le principe du droit au juge " ¹, qui fait pourtant partie des principes généraux de l'ordre juridique communautaire reconnu par la jurisprudence de la Cour. Le Parlement européen, la Commission et la Cour elle-même, avec plus de prudence, ont fréquemment proposé, pour combler ces lacunes, d'introduire un recours spécifique qui permette aux particuliers de se protéger des atteintes à leurs droits fondamentaux. Mais les Etats membres ne les ont pas suivis sur ce point, et ont laissé les traités en l'état.

Ils ont toutefois, depuis le traité de Maastricht, choisi de développer des *formes extra-juridictionnelles de contrôle*, inspirées une fois encore des traditions scandinaves. La constitutionnalisation du droit de pétition et la mise en place d'un médiateur témoignaient de leur volonté d'ouvrir des canaux qui permettent aux particuliers de faire valoir leurs droits ou leurs réclamations à l'égard des institutions. Il s'agit toutefois de maigres pis-aller. Le médiateur a adopté une lecture très stricte de sa mission, et se limite à traiter les cas de maladministration. Le comité des pétitions du Parlement européen reçoit une grande quantité de demandes, signées par un nombre croissant de " plaignants ", mais celles-ci débouchent rarement sur des innovations ou des modifications législatives. Ces instruments sont sûrement utiles quand il s'agit de débusquer des lacunes dans la mise en œuvre du droit communautaire, mais contrairement à ce qu'escomptait le Parlement européen ils ne

¹ J. Rideau, " Les garanties juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne ", in J.-F. Akandji-Kombé, S. Leclerc et M.-J. Redor (dir.), *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 75-103 ; p. 83. Le même auteur ajoute que " les compensations offertes par le jeu de l'exception d'illégalité et des recours nationaux couplés avec l'usage de renvois préjudiciels portant sur la validité des actes communautaires ne sont pas de nature à cet égard à placer le standard communautaire au niveau des standards de la plupart des systèmes nationaux ", *ibid.*

deviennent pas des canaux de participation directe des citoyens aux processus décisionnels européens¹. Cela tient en bonne partie à leur nature quasi judiciaire. Comme les recours juridictionnels, ces procédés sont réservés au contrôle *a posteriori* de l'application du droit.

**Le déficit
cognitif de la
responsabilité
politique dans
l'Union**

La construction de l'Europe brouille les références. Répondant à des pressions multiples et hétérogènes, le système institutionnel de l'Union opère un syncrétisme de traditions et de références différentes.

Là où l'on avait l'habitude de distinguer les pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle des assemblées, on voit des parlementaires européens détourner et croiser ces instruments, au point que les classifications traditionnelles des pouvoirs deviennent inopérantes. Là où un "style" politique singulier se démarquait des langages et manières de faire du judiciaire ou de l'expertise, un *volapük* européen se façonne dans un curieux mélange des genres.

Ces évolutions sont déconcertantes. Non pas tant en raison de leur complexité, plus apparente que réelle, que de leur différence par rapport aux "moules" nationaux dans lesquels les politistes, comme tout citoyen, sont socialisés. Quand on les examine dans les détails, ces mécanismes de responsabilité politique s'avèrent relativement efficaces. Le travail parlementaire en commission peut sensiblement infléchir une législation, le contrôle budgétaire peut, lui aussi, réorienter des politiques, les questions orales et écrites, les pétitions... placent les exécutifs européens sous une vigilance permanente et les contraignent, *a posteriori*, de justifier leurs actions. Le système politique européen n'est donc pas, contrairement aux apparences, hors contrôle. Le sentiment répandu d'un contrôle lacunaire et inefficace procède, en bonne partie, de ce que les citoyens ne voient que la partie émergée de l'iceberg. Les temps forts que sont l'investiture, la censure, les crises interinstitutionnelles, bénéficient d'une large audience, alors que leur impact réel est faible. Le contrôle quotidien, au contraire, bien qu'étant généralement ignoré, peut exercer une influence considérable.

Cela vaut aussi pour la plupart des systèmes nationaux². Reste une singularité majeure de l'Union européenne. Alors que la complexité des régimes politiques nationaux est "compensée" par le spectacle d'une vie politique aux références simples (le gouvernement vs le parlement, la majorité vs l'opposition, les grandes personnalités des deux camps, les partis...), rien de similaire n'existe dans l'Union européenne. La complexité y est en quelque sorte livrée brute, sans habillage qui permette aux citoyens de comprendre les enjeux.

La responsabilité est aussi, dans l'Union européenne, beaucoup plus fragmentaire et élitiste qu'elle ne l'est dans les espaces nationaux. Parmi ceux

¹ Voir P. Magnette, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, pp. 186-197.

² Marc Abélès montre bien dans son étude, citée ci-dessus, de l'Assemblée nationale française, que la réalité du travail parlementaire est masquée par les moments spectaculaires de confrontation entre la majorité et l'opposition.

que l'on appelle indistinctement "les citoyens", seuls les intérêts organisés, disposant de moyens et maîtrisant les mécanismes de contrôle complexes, sont aptes à y exercer une influence. La logique même du système institutionnel européen favorise cette tendance : les modes de contrôle directs censés compenser les lacunes de la vigilance parlementaire y sont en effet conçus de telle sorte que seuls les "intérêts directement concernés" sont incités à y recourir. Cela ne signifie pas, contrairement à une image caricaturale largement répandue, que l'Union est l'otage des groupes industriels. Nombre d'associations civiques, d'ONG, de groupes de pression humanitaires... parviennent à s'immiscer dans ces mécanismes. Mais le système reste "élitiste" dans le sens où seules les organisations très informées et rodées à ces pratiques parviennent à s'y faire entendre. Cela aussi contribue au "déficit cognitif" de la responsabilité politique à l'européenne : alors que dans l'espace national le contrôle prend le plus souvent la forme d'une confrontation simple entre deux groupes antagoniques (la majorité et l'opposition), il a dans l'Union l'apparence d'une négociation diffuse et permanente entre des intérêts épars et mal identifiés.

L'Union européenne est soumise à des pressions contradictoires, qui expliquent l'évolution paradoxale qu'elle connaît. D'un côté, les dirigeants politiques sont tentés de simplifier le système institutionnel, de le doter des traits parlementaires qui sont plus familiers aux citoyens pour donner à l'Union une apparence conforme à leurs habitudes. Mais, d'un autre côté, conscients de l'inadéquation de cette matrice à un substrat politique éminemment plus complexe, qui n'est pas susceptible de se couler dans un moule majoritaire, ils ne cessent d'inventer des modes *ad hoc* de responsabilité politique qui continuent d'obscurcir le modèle européen. Aussi longtemps que ces pressions divergentes conserveront un poids égal, la responsabilité politique dans l'Union européenne restera hybride et déconcertante, à la fois proche et très différente de la matrice parlementaire dont elle s'inspire.