

UNIVERSITE DE PICARDIE JULES VERNE

U.F.R. Droit et Sciences Politiques

THESE

Pour l'obtention du grade de Docteur en Droit public

**L'ENCADREMENT JURIDIQUE DE LA PARTICIPATION DE LA
SOCIÉTÉ CIVILE A LA PROCÉDURE DÉCISIONNELLE
EUROPÉENNE**

Présentée et soutenue publiquement le 14 octobre 2016 par

Mademoiselle Leticia BIENDO-BECERRA

Sous la direction de Madame le Professeur Ségolène BARBOU DES PLACES

JURY :

Monsieur Jean-Christophe BARBATO, Professeur à l'Université de Nantes (rapporteur)

Madame Ségolène BARBOU des PLACES, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Directrice)

Madame Marianne DONY, Professeur à l'Université Libre de Bruxelles (rapporteur)

Monsieur François RANGEON, Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne

L'université n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

Je n'aurais pas pu mener à bien cette thèse d'un bout à l'autre sans le soutien indéfectible de nombreuses personnes.

En premier lieu, il me faut remercier ma directrice de thèse, Madame le Professeur Ségolène BARBOU DES PLACES, pour l'ouverture d'esprit dont elle a fait preuve en acceptant d'encadrer ce travail doctoral.

Il me faut également exprimer ma gratitude à Mme le Professeur Marianne DONY pour sa disponibilité et pour m'avoir accueillie dans la communauté scientifique à chacun de mes retours à l'Institut d'Etudes Européennes de l'Université Libre de Bruxelles, m'offrant ainsi l'opportunité d'enrichir ce travail.

Mes remerciements vont également à Messieurs les Professeurs François RANGEON et Jean-Christophe BARBATO, membres du jury, pour avoir accepté de se rendre disponibles afin de lire et commenter cette thèse. Je suis particulièrement reconnaissante à Monsieur Jean-Christophe BARBATO de l'intérêt qu'il a manifesté à l'égard de cette recherche en acceptant la fonction de rapporteur.

Ces remerciements seraient incomplets si je n'en adressais pas à M. le Professeur Michel SLAMA, sans qui cette thèse n'aurait pas pu être soutenue. Je remercie enfin ma famille et mes amis proches pour la confiance qu'ils m'ont témoignée durant les moments de doute. Je ne saurais traduire fidèlement la gratitude que je ressens envers mon père, le Dr Maurice BIENDO pour sa patience infinie à mon égard et ses enseignements.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	2
TABLE DES MATIERES	4
RESUME DE LA THESE	9
INTRODUCTION	10
I) L'objet de l'étude	14
II) Clarifications conceptuelles	17
III) Les enjeux de la reconnaissance du rôle de la représentation d'intérêt.....	22
PARTIE 1 – LA FORMULATION D'UNE EXIGENCE DE COLLABORATION AVEC LA	28
SOCIETE CIVILE	28
TITRE 1 – LA PARTICIPATION DE LA SOCIETE CIVILE, REMEDE AU DEFICIT DE PROXIMITE DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE	30
CHAPITRE 1 – LA PART DU DEFICIT DE PROXIMITE DANS LE DEFICIT DE LEGITIMITE DE L'UNION EUROPEENNE	32
SECTION 1 - LE DEFICIT DE LEGITIMITE DE L'UNION EUROPEENNE	33
§1. La légitimité singulière de l'Union européenne	33
§2. Le déficit de légitimité des institutions de l'Union	37
SECTION 2 – LE DEFICIT DE PROXIMITE DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE	44
§1. L'insuffisance du lien créé par l'élection	45
§2. Le déficit de proximité géographique, fonctionnelle et affective.....	49
A. Le déficit de proximité affective.....	50
B. Le déficit de proximité fonctionnelle	51
CHAPITRE 2 – LES TENTATIVES DE RESORPTION DU DEFICIT DE LEGITIMITE DE L'UNION	56
SECTION 1- DES REFORMES INSTITUTIONNELLES INSUFFISANTES	57
§1. L'insuffisance des réformes du Parlement	57
§2. La difficile « démocratisation » de la Commission.....	62
§3. Le lien ténu entre le Conseil et les électeurs européens	65
§4. La faible implication des Parlements nationaux.....	67
SECTION – 2. LA RECHERCHE DE NOUVEAUX MODES D'ASSOCIATION DE LA SOCIETE CIVILE AU PROCESSUS POLITIQUE.....	69
§1. Les politiques « d'ouverture » à la société civile	70
A. L'ouverture du Parlement européen.....	70
B. La levée progressive du secret au Conseil.....	74
§2. Le développement d'actions européennes de communication	76
A. Le développement d'une stratégie de communication commune aux institutions de l'Union européenne	76
B. L'élaboration d'une politique de communication spécifique à la Commission.....	81

§3. L'introduction de la gouvernance et la consécration de l'idée de participation de la société civile au processus décisionnel européen	85
TITRE 2 – LA PARTICIPATION DE LA SOCIETE CIVILE, INSTRUMENT D'UNE FABRIQUE LEGISLATIVE AMELIOREE	89
CHAPITRE 1 – LA FORMULATION D'UNE EXIGENCE DE MEILLEURE LEGISLATION	90
SECTION 1 – CONSECRATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE ET RECHERCHE DU MEILLEUR NIVEAU DE LEGISLATION	92
§1 – L'insertion d'un nouveau principe encadrant la fabrique de la loi.....	92
A. L'émergence du principe.....	93
B. La mise en œuvre du principe de subsidiarité.....	95
§2 - La multiplication des gardiens du respect de la subsidiarité.....	97
SECTION 2 – CONSECRATION DU PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE ET EXIGENCE D'UNE LOI EQUILIBREE.....	101
§1 - La proportionnalité et l'exigence d'un contenu équilibré de la loi	101
A. L'entrée discrète de la proportionnalité dans les Traités	102
B - La proportionnalité reconnue comme principe par les Traités	103
§2. La mise en œuvre du principe de proportionnalité.....	104
A. La généralisation du contrôle de proportionnalité.....	104
B. Le recours aux analyses d'impact.....	106
SECTION 3 – PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE ET AMELIORATION DE LA QUALITE DE LA LOI.....	110
§1. Principe d'efficacité et implication active de la société civile	111
§ 2. Principe de cohérence et contrôle <i>ex-post</i> du contenu des actes législatifs par la société civile	112
CHAPITRE 2 - LA CONSULTATION DE LA SOCIETE CIVILE, CONDITION NECESSAIRE D'UNE BONNE LEGISLATION	116
SECTION 1 – LES CONSULTATIONS MENEES PAR LA COMMISSION, UNE PRATIQUE ANCIENNE ET MULTIFORME	117
§1.La généralisation et l'institutionnalisation des pratiques de consultation	117
§2. Les consultations menées par la Commission.....	122
SECTION 2 -. LES BENEFICES ATTENDUS DE LA CONSULTATION	125
§1. Consultation et légitimité accrue de la norme adoptée.....	125
§2. Consultation et amélioration de la prise de décision.....	128
SECTION 3 - LES VARIATIONS INSTITUTIONNELLES DES PRATIQUES DE CONSULTATION.....	131
§1. Les consultations réalisées par la Commission européenne.....	131
§2. La pratique de consultation du Parlement européen	134
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	137
PARTIE 2 – LA FORMALISATION PROGRESSIVE DE LA COLLABORATION AVEC LA SOCIETE CIVILE.....	138
TITRE 1. L'IDENTIFICATION DES INTERLOCUTEURS DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE	139
CHAPITRE 1 - LE ROLE CENTRAL DE LA COMMISSION DANS LA DEFINITION DES INTERLOCUTEURS DES INSTITUTIONS DE L'UE	140
SECTION 1. UNE LONGUE MARCHÉ JUSQU'À LA CONSECRATION DE LA « SOCIETE CIVILE ORGANISEE »	141

§1. Le choix initial de l'expression « groupes d'intérêt »	142
A. L'introduction de l'expression	142
B. Le critère financier, pivot de la définition	144
§2. La substitution du terme « société civile » à celui de « groupes d'intérêt »	146
A- Une substitution à des fins de contrôle	147
B- La qualité de « public cible » de la réglementation, justification de la participation	150
§3. Le passage de la « société civile » à la « société civile organisée »	152
A. L'émergence de la « société civile organisée »	152
B. La société civile organisée, un ensemble regroupant des entités européennes	155
SECTION 2. LA CONCEPTION DE LA SOCIETE CIVILE ORGANISEE COMME ENTITE STRUCTUREE	158
§1. Les groupes constitutifs de la société civile organisée et les dialogues qu'ils entretiennent avec la Commission	159
§2. La société civile organisée pour servir l'intérêt général	163
SECTION 3 - LA REPRESENTATION D'INTERET, UNE ACTIVITE RAMENEE DANS LE GIRON DE L'AUTORITE PUBLIQUE	165
§1. Le bannissement du terme « lobbying »	166
§2. La définition de la représentation d'intérêt	169
CHAPITRE 2 – LA CONSOLIDATION DE LA QUALITE D'INTERLOCUTEUR DE L'UNION EUROPEENNE	175
SECTION 1. – LA CONSOLIDATION DE LA DEFINITION DE LA SOCIETE CIVILE	176
§1. Une définition de la société civile approuvée par le Parlement européen et le Comité économique et social européen	176
A. Le Parlement européen à la recherche d'un équilibre entre organes consultatifs et organisations de la société civile	176
B. Le Comité économique et social européen à la recherche d'une position renforcée	179
§2. Le Conseil de l'Union et le Comité des régions et le Conseil de l'Union, des entités distantes par rapport à la société civile	182
SECTION 2. LA CRISTALLISATION DE LA QUALITE D'INTERLOCUTEUR	185
TITRE 2 – LA CONSECRATION DE CANAUX OFFICIELS D'INFLUENCE DE LA SOCIETE CIVILE	190
CHAPITRE 1. LA MISE EN PLACE DE CANAUX OFFICIELS DE PARTICIPATION DE LA SOCIETE CIVILE	195
SECTION 1. L'USAGE DE L'INITIATIVE CITOYENNE PAR LES GROUPES DE LA SOCIETE CIVILE	197
§1. Une initiative encadrée favorisant les propositions citoyennes constructives	197
A. La mise en place de filtres pour limiter l'utilisation abusive de l'initiative citoyenne	198
B. La possibilité de contestation du rejet d'une initiative citoyenne	205
§2. L'initiative citoyenne européenne, un instrument maîtrisé par les organisations de la société civile	207
A. L'initiative citoyenne, point d'accès la société civile au processus décisionnel	207
B. Les difficultés des particuliers à maîtriser le déroulement de l'initiative citoyenne	209
Section 2. Le droit de pétition, relai de l'initiative citoyenne européenne	215
§1. La complémentarité des deux instruments	215
§2. La pétition, réceptacle des initiatives citoyennes rejetées	218
A. Des critères de recevabilité souples	218
B. Une procédure accessible à tous	220

C. Un instrument d'influence de l'agenda politique de la Commission	222
CHAPITRE 2. L'ORGANISATION DE LA CONSULTATION	224
SECTION 1 – LE DEVELOPPEMENT D'INSTRUMENTS PERMETTANT LA CONSULTATION	225
§1. <i>Le registre de transparence, outil de sélection des partenaires de la consultation</i>	225
A. « L'intérêt à agir », condition principale d'inscription au registre	227
B. Le contrôle du respect des règles d'utilisation du registre	229
§2– Le développement d'outils de communication	230
A. L'outil technique : internet.....	230
B. Un instrument juridique : les « livres » de la Commission.....	233
SECTION 2 – LA MISE EN PLACE DE PROCEDURES DE CONSULTATION	236
§1 – <i>L'organisation progressive du recours au système des groupes d'experts.....</i>	237
§2 – <i>Le recours au Comité économique et social européen comme relais de la société civile ...</i>	242
§3 - <i>Un régime sectoriel de consultation : le cas de l'environnement</i>	246
A. Un modèle inédit de gouvernance	247
B. Le rôle d'information et de consultation des pouvoirs publics	249
CONCLUSION DE LA PARTIE 2.	254
PARTIE 3 – LES LIMITES DU CADRE REGLEMENTAIRE MIS EN PLACE	255
TITRE 1 – LES LIMITES DE LA FORMALISATION DE LA COLLABORATION AVEC LA SOCIETE CIVILE	256
CHAPITRE 1 – LA TENTATION DE L'INFORMEL	257
SECTION 1. LE NOMBRE LIMITÉ DE SOURCES DE DROIT DUR	258
§1 – <i>La rareté des sources supra-législatives</i>	258
§2. <i>Le faible nombre de sources législatives</i>	262
SECTION 2 – LA PRÉDILECTION DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA SOFT LAW	264
§1. <i>Les qualités de la soft law</i>	267
§2 - <i>La valeur ajoutée des actes atypiques utilisés pour régler la participation de la société civile</i>	270
A. Les communications, instruments incitatifs au dialogue.....	271
B. codes de conduite, garantie de relations régulières entre les institutions de l'Union et la société civile ..	273
C. Les lignes directrices, instruments de diffusion des pratiques de la Commission	275
CHAPITRE 2 – LES LIMITES FORMELLES D'UNE REGLEMENTATION FLEXIBLE ET INACHEVEE .	278
SECTION 1 – L'INSÉCURITÉ JURIDIQUE DÉCOULANT DE LA VALEUR JURIDIQUE INCERTAINE DES ACTES UTILISÉS	279
§ 1. <i>Les incertitudes sur la force contraignante des actes juridiques utilisés pour régler la participation de la société civile</i>	279
A - Les actes ayant valeur une informative et interprétative générale minimale	279
B- Les actes atypiques juridiquement contraignants et opposables aux tiers.....	282
§2 - <i>L'insécurité juridique découlant du cadre mis en place</i>	284
SECTION 2 – L'IMPOSSIBLE IDENTIFICATION D'UN STATUT JURIDIQUE UNITAIRE DE LA SOCIETE CIVILE.....	286
§1 - <i>L'échec du projet de statut d'association européenne</i>	287

§2 – <i>Des droits et obligations épars</i>	289
TITRE 2. LES LIMITES MATERIELLES DE L’ENCADREMENT DE LA PARTICIPATION DE LA SOCIETE CIVILE	293
CHAPITRE 1- L’IRREDUCTIBLE DIVERSITE ECONOMIQUE ET SOCIALE	294
SECTION 1. L’IMPOSSIBLE ORDONNANCEMENT DES GROUPES DE LA SOCIETE CIVILE IMPLIQUES DANS LA PROCEDURE DECISIONNELLE	295
SECTION 2. L’IMPOSSIBLE CORRECTION DES INEGALITES DE FAIT ENTRE LES GROUPES DE LA SOCIETE CIVILE	297
CHAPITRE 2– L’IMPOSSIBLE MAITRISE DES RAPPORTS DE FORCE	301
SECTION 1. LA POSITION DOMINANTE DE LA COMMISSION.....	302
§1. <i>L’étendue du pouvoir discrétionnaire de la Commission</i>	302
§2. <i>La domestication de la représentation d’intérêt par son pouvoir financier</i>	304
SECTION 2. L’INSUFFISANTE MAITRISE DE L’INFLUENCE DES GROUPES LES PLUS PUISSANTS	305
§1. <i>Les limites du système d’experts</i>	306
§2. <i>Les incertitudes sur la fabrique de l’intérêt général européen</i>	310
CONCLUSION DE LA PARTIE 3	317
CONCLUSION GENERALE	318
BIBLIOGRAPHIE	321
I - OUVRAGES ET MANUELS	321
II – THESES, MONOGRAPHIES	324
III - ARTICLES	324
IV – ARTICLES DE PRESSE	342
V - SITES WEB	344
VI - TEXTES DE DROIT COMMUNAUTAIRE PRIMAIRE ET DERIVE, COMMUNICATIONS DE LA COMMISSION, PROJETS DE TEXTES, RESOLUTIONS DU PARLEMENT EUROPEEN, CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPEEN, DECISION DU CONSEIL, AVIS DU COMITE DES REGIONS, AVIS DU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL, COMMUNIQUEES DE PRESSE	346
VII - RAPPORTS, ÉTUDES, POLICY BRIEFS et FICHES TECHNIQUES	357
VIII - DOCUMENTS DE DROIT FRANÇAIS ET D’ORGANISATIONS INTERNATIONALES ...	361
IX – DISCOURS & PRESENTATIONS	362

RESUME DE LA THESE

Cette étude est une recherche juridique sur le cadre élaboré par les institutions de l'Union européenne pour régir la participation de la société civile au processus décisionnel. La première partie montre comment s'est progressivement formée une « exigence » de collaboration des institutions avec la société civile. Il en va tout autant de la légitimité de l'Union et de l'efficacité et de la qualité des normes qu'elle adopte. La deuxième partie décrit la formalisation progressive de la collaboration. Des pratiques de participation et consultation sont organisées qui permettent aux interlocuteurs habilités de pouvoir influencer les institutions de l'Union européenne. Mais cette formalisation est lacunaire et inachevée. Le cadre réglementaire mis en place souffre de limites formelles et matérielles. La multiplication des normes de *soft law*, la faible consécration de droits et obligations des membres de la société civile, créent une insécurité juridique problématique. Enfin, le cadre élaboré ne parvient pas à se saisir d'une réalité sociale et politique complexe : la société civile est composée d'entités hétérogènes et inégales dont la capacité d'influence n'est pas toujours correctement maîtrisée.

Mots-clé : Commission européenne, société civile, statut juridique, consultation, procédure décisionnelle, gouvernance, représentation d'intérêt, lobbying, Traité de Lisbonne.

INTRODUCTION

La fabrique des normes du droit de l'Union européenne est fréquemment considérée comme soumise à l'influence du lobbying qu'exerceraient, à Bruxelles notamment, de puissants groupes d'influence. Cette idée commune, qu'il conviendra d'étayer, doit être mise en perspective. Madina RIVAL¹ rappelle que l'activité de lobbying est née aux Etats-Unis au XIX^{ème} siècle. Selon Klemens JOOS², l'activité ne s'est transportée en Europe qu'après la Seconde Guerre mondiale. Elle s'est établie à Bruxelles à partir de la création de la Communauté économique européenne en 1957 puis progressivement développée. M. CLAIRY³ montre ainsi qu'en 1959, 71 groupements d'intérêt furent fondés à Bruxelles puis 34 furent créés chaque année entre 1957 et 1963 contre 10 chaque année entre 1975 et 1985. Aujourd'hui la ville compterait jusqu'à 30 000 lobbyistes⁴, ce qui représente presque autant de personnes que d'employés à la Commission.

L'évolution est d'autant plus significative que, dans les années soixante, le lobbying était surtout tourné vers les autorités des Etats membres. Mais au cours des années soixante, les fédérations européennes d'associations nationales ont commencé à déployer leur activité auprès de la Commission européenne. Leur nombre s'est progressivement multiplié, à la suite de l'invitation faite par la Commission de coordonner leurs positions nationales et d'élaborer une position proprement européenne. Dans les années 70, avec l'élargissement des compétences

¹ Précisément, elle rapporte l'anecdote suivante : « Le premier usage de ce mot est attribué au général Grant qui, suite à l'incendie de la Maison Blanche, s'était installé dans un hôtel dont le rez-de-chaussée (« lobby ») était envahi par des groupes de pressions ». Cet incendie a eu lieu en 1814. (RIVAL (M.), « Le lobbying : une stratégie collective des entreprises face aux pouvoirs publics – Le cas français », Journée de recherche de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS), 2004, Montpellier, France, 22p.).

² JOOS (K.), *Lobbying in the New Europe*, 2011, 1st ed., Wiley-VCH, 244 p.

³ CLAIRY (M.), « Enjeux et impact du lobbying auprès des institutions communautaires ». *Synthèse*, n°140, Fondation Robert Schuman, 28.06.2004.

⁴ Selon le Corporate Europe Observatory, organisation militant pour une plus grande transparence dans les institutions de l'Union. <http://corporateeurope.org/fr>

communautaires dans les secteurs comme la recherche, le développement technologique ou la cohésion économique et sociale, le nombre d'associations de l'industrie a augmenté. Le lobbying actif s'en est trouvé favorisé à l'échelle européenne. Il est même possible de voir une corrélation entre l'adoption de l'Acte Unique Européen en 1986 et l'apparition des premiers groupements d'intérêt issus de la société civile. L'émergence des premiers groupements d'intérêt issus de la société civile spécialisés dans la défense des consommateurs et de l'environnement fait en effet largement écho au développement des compétences communautaires. Mais c'est dans les années quatre-vingt-dix que l'activité des groupes d'intérêt a connu l'apogée de son développement⁵ et encore aujourd'hui, le poids de la société civile suit une trajectoire ascendante. On peut donc parler de « montée en puissance »⁶ de cette société civile dans l'espace politique européen⁷.

Les raisons de cette montée en puissance sont diverses. Gauthier PIROTTE indique qu'elle « s'inscrit dans le contexte particulier d'une critique radicale du rôle de l'État comme acteur du développement économique (bien visible à travers la multiplication des plans d'ajustement structurel ou encore la promotion de la bonne gouvernance) »⁸. Christine MAHONEY et Frank R. BAUMGARTNER⁹ proposent une analyse différente. Selon eux, cette montée en puissance, qui se traduit par le développement du nombre d'acteurs non gouvernementaux, n'est qu'une conséquence logique et mécanique du transfert de compétences des Etats membres aux institutions de l'Union européenne. Un rapport sur le lobbying commandé par le Parlement

⁵ Le Forum économique mondial quant à lui, a conclu à l'inadaptation des institutions politiques traditionnelles aux évolutions de notre société actuelle. D'après ce rapport, les groupes de la société civile ont constaté une baisse d'efficacité des institutions politiques traditionnelles depuis la fin de Seconde Guerre mondiale (WORLD ECONOMIC FORUM, « The future role of civil society », *World Scenario Series*, Genève, 01.2013).

⁶ Depuis « les années 1980, on a constaté une montée en puissance des idées liées à la démocratie participative et à la délibération. L'interaction communicative et la prise en considération de la Société Civile en sont les caractéristiques centrales ». SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons Politiques*, 2003, n°10, p. 151-169.

⁷ L'espace politique européen représente d'ailleurs « un espace spécifique d'échanges divers entre des élus et des électeurs, entre des « professionnels à l'Europe » et des profanes », (BEAUVALLET (W.) & MICHON (S.), « Espace politique européen et représentation territoriale : le cas des eurodéputés français », Communication au colloque international « La construction européenne au prisme des élections au Parlement européen de juin 2004 », Parlement européen, Strasbourg, 19 novembre 2004).

⁸ PIROTTE (G.), « La notion de société civile dans les politiques et pratiques du développement - Succès et ambiguïtés d'un concept en perpétuelle gestation », *Revue de la régulation* [En ligne], vol. 7, 1er semestre / printemps 2010, mis en ligne le 03 juin 2010, consulté le 16 octobre 2015.

⁹ MAHONEY (C.) BAUMGARTNER (F.R.), «Converging Perspectives on Interest-Group Research in Europe and America», *The European Union Studies Association bi-annual meeting*, 23-26.04, 2009, Marina del Rey, Los Angeles, CA, USA.

européen partage cette conclusion : « l'activité des groupes d'intérêt européens a explosé dans les années 1990, suite au transfert progressif des fonctions de réglementation des États membres aux institutions de l'UE »¹⁰. Le rapport mentionne toutefois une autre raison du poids croissant de la société civile dans la vie politique européenne : la facilité croissante d'accès aux fonds européens accordée par la Commission aux groupes pertinents.

D'autres raisons peuvent encore être évoquées. De manière générale, la société civile tend à prendre en charge un nombre croissant de responsabilités dans les domaines social et environnemental. En Europe, l'action publique n'est plus nulle part l'apanage des seuls organismes publics¹¹. Les politiques de privatisation et de restriction des dépenses de l'État dans les domaines sociaux, de l'éducation et de la santé ont créé des vides dans lesquels se sont engouffrées des associations et des organisations non gouvernementales. Dans un article de 2004¹², Gérard PERROULAZ se demande d'ailleurs si ces organisations non gouvernementales n'ont pas pris la place de l'État pour certaines tâches spécifiques. De fait, les États ne sont plus aujourd'hui considérés comme les seuls agents du développement économique et social.

Cette expansion de la société civile ne pouvait que rejaillir sur le niveau politique européen. D'autant que la montée en puissance de la société civile a été favorisée par les institutions de l'Union elles-mêmes, qui ont favorisé son influence. Mais l'influence est devenue considérable et a bousculé la manière de travailler des institutions de l'Union européenne. Réagissant à ces contraintes nouvelles, les institutions de l'UE ont alors cherché à encadrer la place et l'influence des lobbyistes¹³

¹⁰ COEN (D.), « Lobbying in the European Union », School of Public Policy, University College, London, 11.2007. Étude commandée par le Comité sur les affaires constitutionnelles du Parlement européen (Direction générale des politiques internes, Parlement européen, PE 393.266).

¹¹ CANGAS (A.H.), «The good governance agenda of civil society: Implications for ACP-EU cooperation». In *Brief*, n°12, ECDPM Centre européen de gestion des politiques de développement, 2004, p.2.

¹² PERROULAZ (G.), « Le rôle des ONG dans la politique de développement : forces et limites, légitimité et contrôle », *Annuaire Suisse de Politique de Développement*, 2004, vol.23 n°2, p.9-24, The Graduate Institute Geneva. Pour un exemple concret dans le domaine de l'éducation, voir ULLEBERG (I.), *The role and impact of NGOs in capacity development - From replacing the state to reinvigorating education*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), 2009.

¹³ CURTIN (D.), « Private Interest Representation Or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma For European Union Governance », *Social Legal Studies*, 2003, vol. 12, n°1, p.55-75. Voir aussi BOURGEOIS (F.-A.), « European Civil Society': Analytical And Political Problems In The Use Of A Loaded Concept», *The Institutional Shaping of EU-Society Relations Conference*, Mannheim Centre for European Social Research, 14-15.10.2005, 28p; FOLEY (M.W.) & EDWARDS (B.), «The Paradox of Civil Society», *Journal of democracy*, 1996, vol.7.3, p.38-52.

par l'élaboration de règles qui sont l'objet de la présente étude. Depuis 1990, un édifice juridique s'est lentement et progressivement construit qui régit la relation entre la société civile et les institutions de l'Union européenne. Il a trouvé sa consécration dans le TUE signé à Lisbonne. Le cadre élaboré s'articule autour de deux axes majeurs : la transparence¹⁴ et la consultation¹⁵. L'enjeu est d'associer de manière formelle les groupes de la société civile à la procédure décisionnelle européenne.

Pourtant, contrairement à la science politique, la science juridique a accordé un faible intérêt à ce phénomène de formalisation de la représentation d'intérêt au niveau européen. Les politistes ont en effet largement analysé le phénomène des groupes d'intérêt et étudié les méthodes utilisées pour tenter d'influencer le résultat du processus décisionnel européen¹⁶. Emiliano GROSSMAN, Sabine SAURUGGER et d'autres¹⁷ ont ainsi analysé dans le détail le rôle de la société civile et tenté de saisir

¹⁴ Sur la transparence, voir CRAIG (P.), « Democracy and rulemaking within the EC: an empirical and normative assessment ». *European Law Journal*, 1997, vol.3 n°2, p.105-30; YITGIT (D.), « The democratic deficit and the European transparency initiative », *Ankara review of European studies*, 2009, vol.8 n°2, p.109-14; CURTIN (D.) & MEIJER (A.), « Five Myths of European Union Transparency: Deliberation through the Looking Glass? ». Special Workshop Deliberative Democracy and Its Discontents, IVR World Congress in Legal Philosophy, Granada, 24-29 May 2005, p.22; MICHALOWITZ (I.), « THE TRANSPARENCY INITIATIVE – BARKING UP THE WRONG TREE? ». CERI (Centre d'études et de recherches internationales) Sciences Po, 05.2007 ; WOLL (C.), « L'initiative européenne pour la transparence: quelle réglementation pour le lobbying à Bruxelles? ». CERI (Centre d'études et de recherches internationales) Sciences Po, 05.2007.

¹⁵ Sur la consultation, voir KOHLER-KOCH (B.), « Does participatory governance hold its promises? Civil Society Contribution to Democratic Governance ». *CONNEX Final Conference - Efficient and Democratic Governance in a Multi-Level Europe*, Mannheim, 6-8.03.2008; BOZZINI (E.), « Democracy, Participation and Consultation. An empirical analysis of EU open consultation processes ». *Convention SISIP*, Rome, 2009; KRÖGER (S.), « Nothing but consultation: the place of organised civil society in EU policy making across policies ». *European Governance Papers (EUROGOV)*, 2008, n°C-08-03, p.9, 45p; BOUWEN (P.), «Competing for Consultation: Civil Society and Conflict between the European Commission and the European Parliament». *West European Politics*, 2007, vol. 30 n°2 p. 265-284, Leuven; COEN (D.), « The impact of U.S. lobbying practice on the European business government relationship ». *California Management Review*, 1999, vol.41 n°4, p.27-44; BOUZA GARCIA (L.), « Can segmented publics foster a general public sphere in the EU? An example from the consultation practices of the European Commission ». *Observatorio (OBS*) Journal*, 2009, n°9, p.169-185; HÜLLER (T.) & QUITTKAT (C.), « Democratising European Policy Deliberation via Civil Society Involvement? The Case of the Commission's Online Consultations ». *8th Biennial Conference of the European Community Studies Association*, Victoria, Canada, 29.04 - 1.05.2010.

¹⁶ MAHONEY (C.) & BAUMGARTNER (F.R.), «Converging Perspectives on Interest-Group Research in Europe and America», *the European Union Studies Association bi-annual meeting*, 23-26.04. 2009, Marina del Rey, Los Angeles, CA, USA; GROSSMAN (E.) & SAURUGGER (S.), « Etudier les groupes d'intérêt en Europe ». *Politique européenne*, 2002, n° 7, p. 5-17; GROSSMAN (E.) & SAURUGGER (S.), « Etudier les groupes d'intérêt en Europe ». *Politique européenne*, 2002, n° 7, p. 5-17. WOLL (C.), « Lobbying in the European Union: From Sui Generis to a Comparative Perspective ». *Journal of European Public Policy*, 2006, vol.13, n°3, p. 456-470; WONKA (A.), BAUMGARTNER (F.R.), MAHONEY (C.), BERKHOUT (J.), «Measuring the Size and Scope of the EU Interest Group Population », *European Union Politics*, September 2010, vol. 11, n°3, p.463-477.

¹⁷ En 2002, Emiliano GROSSMAN et Sabine SAURUGGER remarquent le décalage existant entre l'abondante littérature anglo-saxonne et française en matière d'étude des groupes d'intérêts. L'auteur de la présente étude remarque le même phénomène à l'heure actuelle. « Toutefois, ce qui frappe lorsque l'on s'intéresse au sujet des groupes d'intérêt en Europe est l'abondante littérature anglo-saxonne par rapport au champ de langue française

la notion de lobbying. Ils se sont interrogés sur la légitimité de la démographie des groupes d'intérêt¹⁸, leur influence réelle sur les institutions de l'Union européenne et ont analysé les conséquences sur l'équilibre institutionnel ou la transparence.

Ce travail propose d'analyser, non pas avec les outils de la science politique mais de façon juridique la situation qui résulte de la montée en puissance de la société civile et de son influence marquée dans le processus décisionnel. Le but est de comprendre, malgré l'éparpillement des instruments normatifs élaborés par les institutions de l'UE, comment se formalise ce qui tend à devenir une collaboration entre les institutions officielles et la multitude des groupes de lobbyistes qui essaient d'orienter les décisions politiques prises.

Au préalable, il importe de clarifier l'objet de la présente thèse (1), d'opérer certaines précisions terminologiques (2) et enfin de montrer les enjeux du sujet de cette thèse (3).

I) L'objet de l'étude

L'objet de la présente étude est d'explorer, du point de vue juridique, la relation existant entre les institutions de l'Union européenne et la société civile, dans le cadre de la procédure décisionnelle européenne. Cette relation porte un nom répandu dans l'opinion publique, le *lobbying*, tandis que les groupes de la société civile sont des *lobbies*. Il s'agit de la relation de travail par laquelle les institutions de l'Union européenne et la société civile conjuguent leurs efforts dans la production législative.

La production législative suit une procédure très précisément codifiée par le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ainsi que par un certain nombre de normes de droit dérivé. Chaque

laissé en friche », (GROSSMAN (E.) & SAURUGGER (S.), « Etudier les groupes d'intérêt en Europe ». *Politique européenne*, 2002, n° 7, p. 5-17).

Voir aussi Cornelia WOLL. (WOLL (C.), « Lobbying in the European Union: From Sui Generis to a Comparative Perspective », *Journal of European Public Policy*, 2006, vol. 13, n°3, p. 456-470.

¹⁸ WONKA (A.), BAUMGARTNER (F.R.), MAHONEY (C.), BERKHOUT (J.), « Measuring the Size and Scope of the EU Interest Group Population », *European Union Politics*, September 2010, vol. 11, n°3, p.463-477; BERKHOUT (J.) & LOWERY (D.), « The changing demography of the EU interest system since 1990 ». *European Union Politics*, 2010, vol. 0(0), p. 1-15; BAUMGARTNER (F.R.), LEECH (B.L.), MAHONEY (C.), « The Co-evolution of Groups and Government », *Annual Meeting of the American Political Science Association*, 28-31.08.2003, Philadelphia.

entité politique officiellement impliquée dans la procédure législative possède un statut juridique décrit par le droit originaire. Les textes régissent les fonctions et rôles ainsi que les droits et obligations des intéressés, en plus des principes à suivre dans la pratique de l'activité normative. Etudier la relation des institutions de l'Union européenne et de la société civile invite donc à chercher si les textes juridiques laissent une place – voire règlementent - la représentation d'intérêt. Il s'agit de déterminer s'il existe un statut pour chaque entité impliquée dans la procédure législative, parmi lesquelles la société civile.

Cette étude tente de répondre à plusieurs questions d'une grande complexité : les conditions nécessaires à l'émergence d'un statut juridique de la société civile sont-elles réunies ? La réglementation de la représentation d'intérêts conduit-elle progressivement à l'élaboration d'un véritable statut juridique de la société civile dans la procédure décisionnelle européenne ? La réponse à ces questions, on le devine, a des conséquences considérables, qui sont de nature politique, juridique et même éthique. L'enjeu majeur est celui du rôle et du pouvoir de chacune des trois institutions principales (Commission, Conseil et Parlement européen) dans une procédure où un quatrième acteur (la société civile) essaie de s'insérer. Se pose également la question de l'indépendance et de l'autonomie de ces institutions placées dans un face à face avec des organisations de la société civile dont le seul but est de les influencer.

Seule une analyse minutieuse des textes disponibles peut conduire à construire une réponse définitive aux questions posées. Cette réponse est d'ailleurs d'autant plus malaisée que les textes juridiques qui régissent la question, sont peu nombreux aussi bien au niveau national qu'à l'échelon européen. Un rapport commandité par le Parlement européen en 2003¹⁹ montre ainsi que dans la plupart des États membres, il n'existe pas de règles ou de dispositions spécifiques régissant l'activité des lobbies ou groupes d'intérêt auprès des Parlements. Cette situation s'explique par le fait que la tradition latine rejette les groupes d'intérêts, entités bien souvent non reconnues par la loi dès lors que seul l'Etat peut définir l'intérêt général. Il en va différemment au Royaume Uni où les groupes d'intérêts font partie d'une tradition qui considère la conception de l'intérêt général sur un mode compétitif et concurrentiel. C'est pourquoi

¹⁹ LEHMANN (W.), *Lobbying in the European Union: current rules and practices*, European Parliament Directorate-General for Research, Working Paper, Constitutional Affairs Series, AFCO 104 EN, 04.2003, 68p.

ce pays est à juste titre considéré comme une exception. Cet Etat a en effet élaboré un cadre juridique régissant la représentation d'intérêt. Au niveau européen il n'existe pas encore de base juridique, en droit originaire, pour la réglementation de l'action de la représentation d'intérêt. En réglementant la place du lobbying, la Commission et le Parlement européen agissent à titre individuel²⁰. Le premier intérêt de l'objet étudié est donc de découvrir à quoi ressemble cette réglementation émergente et éparpillée au niveau européen.

La thèse analyse donc un corpus qui se divise en trois catégories. Le cœur des textes analysés est composé des textes élaborés par les institutions de l'Union européenne au sujet de la société civile : ils régissent la consultation, l'expertise, la transparence et divers sujets connexes. Le sujet impose de ne pas se limiter aux normes ayant une valeur juridique contraignante et d'examiner les normes de toutes les institutions et de toute nature et valeur. La thèse s'appuie également sur l'imposant travail doctrinal mené en sciences politiques. Enfin, une littérature grise doit être consultée. La thèse s'appuie sur un ensemble hétérogène de textes, constitué de dizaines d'articles de presse et de plus de 50 rapports émanant d'associations, entreprises privées et publiques sur le sujet.

Le travail entrepris vise un double objectif. Il s'agit premièrement de rechercher les raisons qui conduisent à l'élaboration d'un statut juridique européen de la société civile. On montrera ce qui a motivé les institutions de l'Union européenne à créer un régime juridique adapté au service d'un processus législatif efficace et démocratique. Le régime souhaité vise donc à créer des obligations pour la société civile mais également des voies légales de participation aux différentes étapes de la procédure décisionnelle. Il s'agit ensuite de faire une description aussi précise que possible des droits et devoirs accordés à la société civile par les institutions de l'Union européenne dans l'état actuel du droit institutionnel de l'Union européenne. Le but d'une telle description est de déterminer si l'on peut identifier un statut juridique, c'est-à-dire un ensemble suffisamment homogène de droits et obligations qui s'appliquerait à l'ensemble du corps de cette société civile lobbyiste. L'existence d'un tel statut est importante : la consécration d'une place définie, institutionnalisée, à la

²⁰ KUYUMDZHIEVA (A.), « Why should we fix something if it is not broken? - A case study of the lobbying regulations in the European Institutions », *11th Biennial Conference of the European Union Studies Association*, 2009, Los Angeles, Los Angeles, CA, USA, 27p.

société civile, serait en effet le signe d'une évolution institutionnelle et politique de première importance.

A ce stade, il importe de clarifier le sens donné aux notions utilisées et qui seront utilisées dans les prochains développements.

II) Clarifications conceptuelles

La thèse porte sur la place de la société civile dans le processus décisionnel européen. Les notions cardinales de ces développements sont donc les suivantes : la procédure décisionnelle, la société civile, le lobbying et la représentation d'intérêt.

Le processus décisionnel est généralement défini, si l'on se réfère à ANDERSEN *et al*²¹ (4) comme équivalent de la procédure de prise de décision ; il recouvre la conception de l'agenda, l'adoption de la décision (ce qui inclut la négociation entre les différents acteurs concernés et la sélection de la solution), l'exécution et l'évaluation. Toutefois, notre travail portera essentiellement sur ce qu'Aurélien RACCAH²² appelle le « processus pré-législatif », c'est-à-dire « l'ensemble des règles de tout niveau et des pratiques présidant à la préparation d'un acte législatif avant le début de la procédure d'adoption *stricto sensu* ». C'est en effet à ce stade de la fabrique de la norme que se concentre la société civile. Dès lors, le présent travail n'aborde qu'à titre très accessoire les phases d'exécution et d'évaluation de la norme juridique européenne.

On le sait, le processus décisionnel - également appelé ici la procédure décisionnelle - européen est régi par le traité qui prévoit différentes procédures législatives: la procédure législative ordinaire²³, les procédures législatives spéciales

²¹ ANDERSEN (J.A.), GRANERUD (A.S.), MORTENSEN (T. F.) & RØNHOLT (I.), «Lobbying the MacSharry Reform - COPA, an Organisation in a Changing Environment? », *RUDAR Roskilde University Digital Archive*, 12.2007, Roskilde University.

²² RACCAH (A.), «Vers une formalisation de la procédure pré-législative de l'Union européenne? », *Revue française d'administration publique*, 2008/3, n° 127, p. 543-558.

²³ Article 289 et 294 TFUE.

(la clause passerelle²⁴, budgétaire²⁵) et la procédure d'approbation²⁶ (ancienne procédure d'avis conforme). Malgré cette diversité, le schéma est le même d'une procédure à l'autre : une phase pré-législative (soit d'initiative législative) est menée par la Commission européenne puis suivie d'une phase législative (ou prise de décision) menée par le Parlement européen et le Conseil. La procédure législative ordinaire est la procédure par défaut, les principes qui s'y appliquent quant à la place de la société civile s'appliquant de même aux autres procédures. Elle est cependant la plus complète et c'est celle qui donne le plus de possibilités d'action à la société civile. C'est pourquoi elle est l'objet principal de cette étude. En revanche, ont été écartés de l'analyse les procédures d'adoption des actes délégués et actes d'exécution car ils relèvent de la phase post-législative. De même, les instruments alternatifs à la réglementation ne seront abordés que s'ils se révèlent pertinents pour le sujet. Précisons enfin que l'étude traitera souvent de manière générale des « décisions », « actes » ou « normes » des institutions de l'Union ». Ces expressions seront utilisées pour désigner aussi bien les décisions, règlements et directives. De même, la présente étude fera référence au « projet d'acte législatif » durant la phase préparatoire, sans distinguer selon l'instrument proposé par la Commission européenne.

Mais le cœur de cette étude est la société civile. Il faut tenter d'en donner une définition et de confronter cette notion à celles proches de représentation d'intérêt et de lobbying sur lesquelles cette thèse reviendra longuement. Délicate à définir, la société civile est une notion ancienne qui puise ses racines au XVIIIe siècle²⁷. Mais sa définition est toujours débattue en sciences politiques. Pour simplifier, disons qu'il existe deux approches doctrinales dominantes : celle qui conçoit la société civile comme un groupe d'individus et celle qui appréhende la société civile comme espace public distinct de l'État²⁸.

²⁴ Le TFUE contient six clauses passerelles applicables: pour le cadre financier pluriannuel (article 312 TFUE); pour la politique étrangère et de sécurité commune (article 31 TFUE); pour la coopération judiciaire en matière de droit de la famille (article 81 TFUE); pour les coopérations renforcées dans des domaines régis par l'unanimité ou par une procédure législative spéciale (article 333 TFUE); en matière sociale (article 153 TFUE) et enfin en matière d'environnement (article 192 TFUE).

²⁵ Article 314 TFUE.

²⁶ Article 352 TFUE.

²⁷ RANGEON (F.), « Société Civile : histoire d'un mot », C.U.R.A.P.P., *La Société Civile*, 1986, Paris, PUF.

²⁸ EISELE (G.), « European civil society – A glance at recent literature », *NEZ Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance*, 30.05.2005, Munich.

Rory WATSON et Michael SHAKLETON²⁹ retiennent la première des définitions. Pour eux, la société civile est une collection d'associations et de groupes faisant le lien entre le citoyen et l'État. Ces groupes ont une activité volontaire et se situent en dehors du contrôle direct de l'État. Pour eux, les entreprises privées, les associations professionnelles et les organisations non gouvernementales font toutes parties de la société civile. L'on peut considérer comme tels, parmi les groupes d'intérêt économique qui bénéficient de l'accès le plus large à la Commission européenne, ceux qui représentent un intérêt économique pan-européen, comme *Business Europe* (« The Confederation of Business in Europe »), *ETUC* («The European Trade Union Confederation») ou encore COPA-COGECA («the European agricultural union» and «the European Agri-Cooperatives»). Ces groupes bien connus côtoient des acteurs gouvernementaux comme les ambassades de pays tiers, les chambres commerciales (tels que AmCham «the American Chamber of Commerce»), les *think tanks* et les régions. Les intérêts défendus par ces entités sont innombrables : ils vont de la promotion des relations commerciales à la défense des droits de l'homme.

Gudrun EISELE³⁰ retient pour sa part la seconde définition de la société civile. La référence à la notion d'espace public présente, selon elle, un double intérêt. D'abord, elle témoigne du refus des groupes sociaux porteurs de valeurs nouvelles ignorées des partis de se considérer comme pleinement représentés par les canaux officiels et institutionnels de la représentation. Tel est par exemple le cas de certains mouvements écologiques fortement revendicatifs et jaloux de leur autonomie. D'autre part, la notion d'espace public renvoie à des mécanismes visant à élargir la participation des citoyens à la vie politique. Certains auteurs en retiennent une acception très étroite, comme Arthur BORRIELLO³¹ et COHEN A. *et al*³² pour qui l'espace politique européen est circonscrit au Parlement. Cette approche est éminemment réductrice car elle ne prend pas en considération les nombreux échanges

²⁹ WATSON (R.), & SHAKLETON (M.) , « Organised Interests and Lobbying in the EU», in BOMBERG (E.), PETERSON (J.), & STUBB (A.), *EU : How does it work ?* , Oxford University Press, second ed., 2008, p. 88-107.

³⁰ EISELE (G.), « European civil society – A glance at recent literature », *NEZ Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance*, 30.05.2005, Munich.

³¹ BORRIELLO (A.), « Revisiter l'espace politique du Parlement européen: un nouveau regard sur le comportement de vote des eurodéputés », *Cahiers du CEVIPOL*, Brussels Working Papers, 2/2012 ;

³² COHEN (A.), DEZALAY (Y.) & MARCHETTI (D.), « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol.1, n°2, p.166-167.

existant entre les organes de la société civile et les représentants publics, comme les avis du Comité économique et social européen à la Commission européenne par exemple. Certes l'espace politique typique est représenté par le Parlement, mais au niveau européen mais il englobe les autres lieux d'échanges. La présente étude considère donc « l'espace public » comme délimité par l'ensemble des acteurs en présence. Les réseaux sectoriels et politiques participent à la création de cet espace public européen. Telle est d'ailleurs la conception retenue par la Commission européenne³³. Margot WALLSTRÖM, membre des Commissions PRODI et BARROSO I, l'a ainsi présentée dans son Plan D. Elle y parle d'une « sphère publique européenne » définie globalement comme un espace de débat³⁴. Dans l'espace formel du débat public européen où ne s'expriment que le Conseil, la Commission européenne et le Parlement, voici donc la société civile invitée. On le voit, la société civile peut donc être conçue largement, en lien avec les notions d'espace public et de sphère publique. La société civile n'est donc pas seulement une collection d'acteurs.

Le terme « lobbying » est proche de la notion de société civile mais il n'en est pas synonyme. Le lobbying ne décrit en effet la relation qu'entretiennent les institutions de l'UE et les groupes de pression que dans un seul sens : des représentants des groupes de la société civile vers les institutions de l'Union européenne. C'est pourquoi cette thèse y fera peu référence car son ambition est de montrer que les institutions de l'Union recherchent également à coopérer avec la société civile. De plus, pour lutter contre l'image négative du lobbying qui exprime la domination des groupes d'intérêts et le risque de capture des institutions européennes, un vocabulaire plus neutre a été développé par les institutions de l'Union. Toute entité défendant un intérêt, ou tout groupe d'intérêt auprès des institutions de l'Union est en effet appelée par la Commission européenne « partie intéressée » ou « tiers intéressé à la procédure décisionnelle ». Selon la Commission, « an 'interested party' is an individual or group that is concerned or stands to be affected - directly or indirectly - by the outcome of a policy process; or represents the general interest of groups concerned by such an

³³ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Rapport de la Commission sur la gouvernance européenne*, éd. Commission européenne, 2003, p.1-51.

³⁴ Erik Oddvar ERIKSEN et John Erik FOSSUM se posent la question de savoir s'il existe en Europe une sphère publique bien comprise et conceptualisée. Ils estiment qu'il ne faut pas penser en terme d'une sphère public homogène mais en terme de différents publics, discutant dans différentes sphères qui s'entrecroisent. (ERIKSEN (E.O.) & FOSSUM (J.E.), «Democracy through strong publics in the European Union? », *Journal of Common Market Studies*, September 2002, vol. 40, n°3, p. 401-424).

outcome, within and outside the EU»³⁵ Pour être un tiers intéressé, il suffit donc de se trouver affecté, même indirectement, par le résultat du processus politique ou la législation en préparation. Sabine SAURUGER³⁶ a souligné l'aspect générique de l'expression « groupe d'intérêt ». Pour cette auteure, il s'agit d'« entités qui cherchent à représenter des intérêts de sections particulières de la société en vue d'influencer les processus politiques ». Cette définition permet de prendre en considération non seulement les organisations d'intérêts telles que les associations des citoyens, les syndicats ou les fédérations mais également les industries et les entreprises qui représentent leurs intérêts au niveau national et communautaire et jouent ainsi un rôle de groupe d'intérêt. Frank BAUMGARTNER³⁷, quant à lui, établit des distinctions entre les groupes d'intérêt : il opère une séparation entre groupes d'intérêt sociaux et démographiques, comme par exemple la *National Organization for Women*. La sociologie quant à elle, distingue souvent entre les mouvements sociaux et les organisations du mouvement social. D'autres termes sont ainsi utilisés comme synonyme de groupes d'intérêt³⁸, notamment « groupe de pression », « intérêt mobilisé », « intérêt organisé » et « lobby ».

Quoi qu'il en soit, l'activité exercée par ces groupes auprès des institutions de l'Union européenne est bien la représentation d'intérêt qui est ici considérée comme l'équivalent du lobbying. Nous reprenons donc à notre compte la définition donnée par R. WATSON et SHAKLETON pour qui « le lobbying est une tentative d'influencer les décideurs politiques afin qu'ils adoptent une série d'actions avantageuses ou non dommageables, pour un groupe ou un intérêt particulier. Un lobbyiste est une personne

³⁵ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission: principes et lignes directrices - "Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques"*, COM/2002/713 final, p.3.

³⁶ SAURUGER (S.), « Analyser les modes de représentation des intérêts dans l'Union européenne: construction d'une problématique », *Questions de Recherche / Research in Question (CERI)*, 2002, n°6, Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po, 49p.

³⁷ BAUMGARTNER (F.R.), « Interest Groups », in BARRY CLARKE (P.) & FOWERAKER (J.). *The encyclopedia of democratic thought*, London, Routledge ed., 07.2001, p.371-374, 768p. Voir aussi HOJNACKI (M.), et al, « Advocates and Interest Representation in Policy Debates ». *Annual conference of the American Political Science Association*, Washington DC, 2-5.9.2010.

³⁸ Léonardo FELLI et Antonio MERLO utilisent les termes « lobbies ou groupes d'intérêt » (FELLI (L.) & MERLO (A.), « Endogenous Lobbying », *Journal of the European Economic Association*, March 2006, vol. 4, n°1, p.180-215). Il est à noter que certains termes sont considérés comme ambigus. Par exemple, Kristina CHARRAD indique que : « Several terms are used in the research literature to describe the activities of interest groups, like 'lobbying' (e.g. Mazey and Richardson 1993; Coen 1998), 'representation' (e.g. Greenwood 1997, Grant 2000) and 'mobilization' (Marks 1992). However, both terms, 'lobbying' and 'mobilization', are problematic » (CHARRAD (K.), « Lobbying the European union ». *NEZ Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance*, 30.05.2005, Munich, 25p).

employée par un groupe, une entreprise, une région ou un pays afin de se livrer pour leur compte à une activité de lobbying »³⁹. C'est donc, pour nous, la fonction de ces entités qui importe plus que la forme sous laquelle ils réalisent leur activité. Selon les cas, mes lobbyistes exercent sous la qualité de consultants ou de spécialistes des affaires publiques. C'est pourquoi, pour Hélène MICHEL⁴⁰, il est impossible de dresser « un portrait de groupe » de ces personnes tellement les organisations dans lesquelles elles travaillent diffèrent dans leur but, leur statut juridique, leur taille ou encore leur secteur d'intervention. Leur seul point commun se trouve, selon cet auteur, dans leur activité de défense d'intérêt. C'est pourquoi le terme générique de société civile sera utilisé le plus souvent dans cette thèse, pour décrire une activité plutôt qu'une entité. Or on le devine, une telle activité, réalisée par des milliers d'entités ne peut qu'avoir une influence sur l'évolution du système politique européen.

III) Les enjeux de la reconnaissance du rôle de la représentation d'intérêt

La présente étude tente de montrer comment le droit de l'Union européenne a progressivement saisi la place de la société civile dans le processus décisionnel et tente de l'encadrer. Avant de rendre compte des formes de cet encadrement juridique, il faut évaluer ce qui se joue à travers la montée en puissance de la société civile et qui justifie sa réglementation. Autrement dit, il faut mesurer ce qu'implique cette montée en puissance pour le système institutionnel et politique de l'Union européenne. L'enjeu est double. La participation de la société civile à la procédure décisionnelle est d'abord susceptible d'avoir une incidence sur l'équilibre inter-institutionnel. C'est ensuite le caractère représentatif et participatif de la démocratie européenne qui est en cause.

L'équilibre institutionnel est un principe clé du droit constitutionnel de l'Union. Dans son glossaire des termes juridiques européens, Pierre MONJAL⁴¹ rappelle que l'équilibre institutionnel est une expression employée par la Cour de

³⁹ WATSON (R.) & SHAKLETON (M.), « Organised Interests and Lobbying in the EU », *In BOMBERG (E.), PETERSON (J.) & STUBB (A.) (eds), EU : How does it work ?*, Oxford University Press, second ed., 2008, p.88-107, 310p.

⁴⁰ MICHEL (H.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne – Trajectoires, formations et pratiques de la représentation d'intérêt*, GSPE, coll. « sociologie politique européenne », Presses universitaires de Strasbourg, 2005, p.7.

⁴¹ MONJAL (P.Y.), *Glossaire, termes juridiques européens*, éd. Gualino, 2005, p.81-147, 183p.

justice dans la décision *Les Verts c. Parlement européen* du 23 avril 1986 « dont on peut admettre qu'elle renvoie au principe de la séparation des pouvoirs ». Il ajoute que la Communauté européenne est « une communauté de droit (qui) repose sur deux principes fondamentaux : la séparation fonctionnelle des pouvoirs, dénommée principe de l'équilibre institutionnel ; le contrôle juridictionnel des actes des institutions ». Il faut souligner la différence qui existe entre séparation des pouvoirs et équilibre inter-institutionnel. En effet, l'expression « séparation des pouvoirs » suggère une situation figée, tandis que l'expression « équilibre inter-institutionnel » sous-entend une situation dynamique et mouvante⁴² Or le fait d'accorder une place à la société civile dans la procédure décisionnelle ne peut qu'entraîner un repositionnement des institutions de l'Union européenne, d'abord par rapport à la société civile mais ensuite les unes par rapport aux autres. L'intrusion d'un tiers ne peut que modifier l'équilibre inter-institutionnel car chaque institution tente de réévaluer son influence, soit en acceptant soit en refusant de nouer des liens avec elle.

C'est ainsi que la Commission européenne s'est appuyée sur la participation des organisations de la société civile pour gagner en légitimité et en influence dans le processus législatif. Précisément, pour la Commission l'enjeu est de présenter au Parlement et au Conseil une proposition législative la moins sujette possible à modification. Or la consultation, l'analyse d'impact et l'expertise contribuent à élaborer la meilleure proposition possible. De même, les modifications consécutives des traités ont élargi le rôle du Parlement qui va de la consultation à la coopération puis à la codécision. Et bien que le Parlement et le Conseil « fonctionnent en binôme face à la Commission »⁴³ (le législateur européen), le « processus d'autonomisation⁴⁴ » du Parlement⁴⁵ a créé un lien entre cette institution et les citoyens ordinaires. En

⁴² Catherine SCHMITTER explique clairement cet aspect dynamique de l'équilibre inter-institutionnel : « Le rapport ou l'interférence entre les institutions durant la procédure décisionnelle, ont été symbolisés par l'expression équilibre des pouvoirs ou équilibre institutionnel », (SCHMITTER (C.), « Principe d'équilibre institutionnel », in *Dictionnaire juridique de l'Union européenne* (sous la direction de BARAV (A.) et PHILIP (C.), Politique européenne, 2003, n°9, p. 49-75).

⁴³ Expression particulièrement appropriée utilisée par Adrienne HÉRITIER, (HÉRITIER (A.), « The White Paper on European Governance: A Response to Shifting Weights in Inter-institutional Decision-Making », *Jean Monnet Working Paper*, No.6/01, 10.2001).

⁴⁴ Il est à noter que « l'autonomisation » est le processus par lequel des employés d'une organisation (ici les députés européens) acquièrent la maîtrise des moyens de mieux utiliser leurs ressources professionnelles et de renforcer leur autonomie d'action.

⁴⁵ HÄGE (F.M.), « Politicizing Council decision-making: The effect of EP empowerment », *West European Politics*, special Issue: Linking Inter- and Intra-institutional Change in the European Union, 2011, vol. 34, n°1, p. 18-47.

conséquence, les représentants d'intérêt ont cherché à renforcer leurs relations avec le Parlement européen qui s'appuie sur cette évolution pour accroître son influence politique par rapport au Conseil. Pour le Parlement en revanche, l'enjeu est de présenter des amendements qui seront acceptés facilement par le Conseil. On le voit, chaque institution a donc intérêt, selon les circonstances, à resserrer ou étendre les liens et relations avec les organisations de la société civile.

On mesure ici le risque de conflit inter-institutionnel et de concurrence entre les institutions sur la consultation de la société civile que peut générer la consultation de la société. Irina TANASESCU parle même de « querelles »⁴⁶ inter-institutionnelles. Ainsi, le Parlement et le Comité économique et social européen ayant tous deux des liens très forts avec les organisations de la société civile, ont chacun proposé leur approche de la collaboration avec la société civile et n'ont pas souhaité suivre aveuglément les pratiques de la Commission européenne. Le « conflit » a toutefois été en partie résolu avec l'élaboration d'un registre de transparence sur lequel nous reviendrons longuement ; il le sera complètement si le Conseil décide d'adhérer à ce registre.

Le deuxième enjeu de la participation de la société civile au processus législatif européen est celui de la préservation de la nature de la démocratie européenne. Le droit de l'UE emprunte aux modèles de la démocratie représentative et de la démocratie participative⁴⁷ même si ces derniers éléments sont plus limités. Le développement de la démocratie participative passe par le développement du rôle donné à la société civile ; il importe alors de déterminer qui participe au processus décisionnel⁴⁸. Il est également crucial de savoir qui l'organisation représente et comment les représentants sont choisis pour s'assurer qu'elle est bien le porte-parole d'une portion définie de la population ou d'un intérêt donné.

⁴⁶ TANASESCU (I.), *The European Commission and interest groups – Towards a deliberative interpretation of stakeholder involvement in EU policy-making*, IES Institute for European Studies, VUB Press, Brussels, 2009, 285pp.

⁴⁷ Le vocable « démocratie participative » constitue une invention relativement récente. Il apparaît dans les années 1960, dans la science politique anglo-saxonne. Loïc BLONDIAUX remarque que cette expression au sens propre relève du pléonasme. En effet, une démocratie serait par essence participative. Il est évident que le fonctionnement d'un système démocratique exige un certain degré de participation des citoyens, (BLONDIAUX (L.), « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout - Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, 2007, vol.2, n° 50, p. 118-129).

⁴⁸ SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons Politiques*, 2003, n°10, p. 151-169

Classiquement, l'on considère que la représentativité est territoriale ou élective. Or, la représentation des groupes d'intérêt ne se fonde la plupart du temps ni sur la notion de territoire, ni sur celle d'élection. Les organismes de la société civile représentent l'intérêt public⁴⁹ ou collectif qu'ils défendent. Ce peut être celui de la société ou de la planète sur laquelle l'espèce humaine vit. L'exemple par excellence parmi les organisations non gouvernementales est Green Peace qui « existe parce que cette planète fragile mérite une voix »⁵⁰. Mais dans le plus grand nombre de cas, l'intérêt est celui du secteur de l'industrie que les entités représentent. On ne compte plus les associations professionnelles sectorielles et les associations d'intérêt économique, telle EURELECTRIC, l'union de l'industrie électrique qui clame « représenter les intérêts communs de l'industrie de l'électricité au niveau pan-européen, ainsi que ses filiales et associés sur plusieurs autres continents »⁵¹. Le plus souvent, ces entités se disent représentatives en se référant à leur activité et au nombre d'affiliés. Mais la Commission, on le verra, impose d'autres critères de représentativité comme la territorialité. La Commission exige en effet que les organisations en relation avec elle soient des fédérations ou des ombrelles regroupant des associations nationales. C'est là, on le verra, un des éléments poussant vers l'europeanisation de la société civile européenne.

La question de la représentativité est très sensible car la montée en puissance de la société civile et son influence grandissante sur les décisions européennes nourrissent les craintes de privatisation de l'action publique. La privatisation peut se définir par la captation de la conception du projet d'acte législatif par les organisations de la société civile. Une relation non maîtrisée avec des entités défendant des intérêts privés et sectoriels mettrait l'action publique entre les mains de ces acteurs. Cette peur est assez répandue dans le grand public. En avril 2012 une enquête intitulée « The Brussels Business: Who Really Runs the EU? » (« Le business bruxellois : qui dirige réellement l'UE ? ») et filmée sous la forme d'un documentaire, a été projetée dans différents cinémas.

⁴⁹ Julien WEISBEIN évoque la distinction classique entre « groupe d'intérêt public », lié à une cause » et « groupe d'intérêt privé » lié à un secteur, (WEISBEIN (J.), « Le lobbying associatif à Bruxelles entre mobilisations unitaires et sectorielles », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2002, vol. 9, n° 1, p.79-98).

⁵⁰ Site web officiel de Green Peace (consulté en août 2014) :

<http://www.greenpeace.org/international/en/about/>

⁵¹ Site web officiel d'EURELECTRIC (consulté en août 2014) : <http://www.eurelectric.org/about-us/>

Ce documentaire a été réalisé par Matthieu LIETAERT, docteur en sciences politiques spécialiste de la question du lobbying et ancien lobbyiste lui-même, soutenu par un producteur de documentaire allemand, Friedrich MOSER. Le film montre comment les multinationales façonnent l'agenda de la Commission européenne dans le domaine du commerce extérieur et des services. En parallèle, il dénonce le manque d'attention accordée aux organisations non gouvernementales par les institutions de l'Union européenne. Ce documentaire conforte donc l'opinion selon laquelle la Commission européenne favoriserait abusivement les intérêts économiques au détriment de l'intérêt général. Pourtant, Åse GORNITZKA et Ulf SVERDRUP⁵² ont démontré qu'il n'existe aucun résultat empirique prouvant que la Commission européenne se trouve sous la coupe du monde des affaires.

Même si la question posée par Åse GORNITZKA et Ulf SVERDRUP est centrale, l'objet de cette thèse n'est pas de conclure à l'(in)existence d'une capture des institutions européennes. Notre propos est différent : il vise à traiter la représentation d'intérêt d'un point de vue institutionnel et juridique. Le plan adopté tente de rendre compte d'une évolution juridique. Les institutions de l'Union européenne ont réagi au développement de la société civile qui s'est intensifié à partir de 1990. Ces institutions ont été sollicitées par une multiplicité d'organismes non étatiques dont l'activité de plus en plus « publique » vise à influencer le processus politique européen. Les institutions de l'Union européenne ont cherché à tirer le bénéfice de cette pratique de lobbying et à légitimer leurs relations avec la société civile. A cette fin, elles ont progressivement défini la nature de leurs relations avec la société civile par une production exponentielle de normes juridiques de qualité et valeur juridique croissantes. David COEN⁵³ propose une lecture moins positive de ce développement. Il note que le nombre croissant de lobbyistes à Bruxelles au tournant du siècle est devenu un sujet d'inquiétude pour les institutions de l'Union européenne. C'est pourquoi, dès 2006, les institutions de l'Union européenne ont débattu de transparence et de code de conduite dans les relations avec les groupes d'intérêt et

⁵² GORNITZKA (Å.) & SVERDRUP (U.), «Access of experts: information and EU decision making», *West European Politics*, Special Issue: Linking Inter- and Intra-institutional Change in the European Union, 2011, vol. 34, n°1, p.48-70.

⁵³ COEN (D.), «Lobbying in the European Union ». School of Public Policy, University College, London, 11.2007. Etude commandée par le Comité sur les affaires constitutionnelles du Parlement européen (PE 393.266).

leurs représentants. Il s'agit donc de veiller à ce que la montée en puissance de la société civile ne produise pas d'effets délétères.

Cette thèse montrera que la montée en puissance de la société civile a été souhaitée et soutenue par les institutions de l'Union. Une exigence de collaboration avec la société civile a progressivement été formulée (Partie 1). L'insertion dans le paysage politique et le processus décisionnel d'un tiers influent a modifié la manière de travailler des institutions de l'Union européenne, en lui imposant des contraintes. En réaction à ces contraintes, les institutions ont cherché à encadrer l'influence de la société civile. C'est ainsi qu'a été progressivement formalisé le cadre de la collaboration des institutions avec la société civile (Partie 2). Mais le cadre réglementaire mis en place est lacunaire. Souffrant de limites formelles et matérielles, il peine à maîtriser l'influence de la société civile (Partie 3).

PARTIE 1 – LA FORMULATION D’UNE EXIGENCE DE COLLABORATION AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

La montée en puissance de la société civile et sa place grandissante dans le processus décisionnel de l’Union européenne peuvent être expliquées de différentes manières. Cette partie propose de montrer que la présence croissante des groupes de pression (entendus très largement) a été consacrée et organisée parce qu’un constat a été fait par les institutions de l’Union européenne: la collaboration avec la société civile est devenue une « nécessité » pour elles. Elle est tout à la fois devenue une ressource, une solution, une évidence logique pour tenter de résoudre un certain nombre de difficultés rencontrées par les institutions européennes.

Richard GUNTHER⁵⁴ *et al* s’inscrivent dans un courant important qui montre que les institutions de l’Union européenne souffrent d’un problème « relationnel » avec les populations vivant sur leur territoire : les auteurs qualifient ce problème de « désaffection politique ». Une telle désaffection révèle un manque de confiance de la population européenne à l’égard des institutions dont elle se sent éloignée. Or un tel manque de confiance est problématique pour tout système politique car il génère un déficit de légitimité des institutions politiques et corrélativement des législations qu’elles élaborent.

Afin de remédier à ce problème, les institutions de l’Union ont dû remonter à la source de la désaffection des populations. Or il est apparu que l’éloignement existant entre les institutions de l’Union et leurs populations constitue un moteur puissant de désaffection. L’Union avait donc besoin de rétablir un lien de proximité avec ses citoyens. Les institutions de l’Union ont donc conçu la participation de la société civile à l’élaboration des actes juridiques comme l’instrument privilégié de la confiance retrouvée. Le besoin de proximité est ainsi la première raison de la reconnaissance d’un rôle politique et juridique à la société civile. Mais si l’association de la société civile est apparue nécessaire pour rétablir le lien manquant entre les

⁵⁴ GUNTHER (R.), TORCAL LORIENTE (M.) & MONTERO (J.M.), « Légitimité, mécontentement et désaffection dans les nouvelles démocraties, le cas de l’Espagne ». *Revue française de science politique*, 49^e année, 1999, n°2, p. 171-204.

citoyens de l'Union et les institutions européennes, il fallait également que la confiance s'étende au droit produit par les institutions européennes. Pour que l'adhésion aux règles élaborées au niveau supranational puisse être maximale, il importait en effet de réformer le processus décisionnel et de concevoir une « autre manière de faire la loi ». L'association de la société civile au processus décisionnel a donc été considérée comme nécessaire à un double titre. Tout d'abord, elle a été conçue comme un remède au déficit de proximité des institutions de l'Union européenne (Titre 1). Ensuite, la participation de la société civile à la formation de la norme a été conçue comme l'instrument d'une fabrique législative renouvelée (Titre 2).

TITRE 1 – LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE, REMÈDE AU DÉFICIT DE PROXIMITÉ DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Dès le début des années 80, Jacques DELORS⁵⁵ constatait que la Communauté européenne souffrait d'un déficit démocratique. Cette expression de « déficit démocratique » a fait florès dans les années 80 et 90 : elle est généralement utilisée pour exprimer le manque de légitimité populaire dont souffrent l'Union européenne et ses instances⁵⁶. Yves SINTOMER⁵⁷ parle d'ailleurs de « crise de légitimité démocratique ». Quant aux chefs d'État et de gouvernement européens, ils ont reconnu l'existence de cette crise en 2001⁵⁸. Ils ont en effet admis que le déficit démocratique de l'Union est le « premier défi auquel devait faire face l'Europe »⁵⁹. Plus récemment, dans un discours de mars 2015, le premier vice-président de la Commission européenne, Frans TIMMERMANS, indiquait que « Brussels and its institutions are there to serve the people of Europe and address the democratic deficit in output, throughput and input »⁶⁰, c'est-à-dire tout au long de la procédure décisionnelle et lors de l'application de la législation.

Dès lors, il n'est pas surprenant que l'Union européenne ait cherché à rétablir un lien avec les destinataires des règles qu'elle édicte. Une solution est rapidement

⁵⁵ DELORS (J.), Séance d'ouverture de la quarantième année académique du Collège d'Europe, Bruges, 17.10.1989. Voir aussi DELORS (J.), « 50 ans collège d'Europe », Intervention de lors de la Cérémonie d'ouverture de l'Année Académique du Collège d'Europe, Bruges, 30.09.1999.

⁵⁶ Europa, le site officiel de l'Union européenne, donne la définition suivante de la notion de déficit démocratique : « Le déficit démocratique est une notion principalement invoquée pour expliquer que l'Union européenne et ses instances souffrent d'un manque de légitimité démocratique et semblent ainsi inaccessibles au citoyen du fait de la complexité de leur fonctionnement »

Europa, site officiel de l'Union européenne, glossaire, « Déficit démocratique » (consulté en avril 2014) : http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_fr.htm

⁵⁷ SINTOMER (Y.), *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, Collection Cahiers libres, 03.2007, 180p.

⁵⁸ CONSEIL EUROPÉEN, Déclaration de Laeken sur le futur de l'Union Européenne du 15 Décembre 2001.

⁵⁹ MORAVCSIK (A.), « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, 2003/2, n°10, p. 87 – 105.

⁶⁰ TIMMERMANS (F.), *A Fresh Start*, SPEECH/15/4571, Transcript of Speech of First Vice-President Timmermans to Policy Network, London, 06 March 2015. Voir aussi le Discours sur l'Europe de Frans TIMMERMANS, alors Ministre des affaires étrangères du gouvernement des Pays-Bas, « sur les mêmes thèmes : inquiétudes quant au déficit démocratique de l'Union européenne, quant au pouvoir de Bruxelles », (TIMMERMANS (F.), *Discours sur l'Europe*, Le Maassilo, Rotterdam, 19 février 2014).

apparue susceptible de limiter ce déficit de légitimité : l'intégration, voire la participation des citoyens au processus décisionnel européen par le truchement des groupes de la société civile. Il faut dire qu'une collaboration informelle entre la société civile et les institutions de l'Union européenne existe depuis la création de la Communauté économique européenne en 1957. Encouragée par le Parlement et la Commission européenne, cette collaboration était basée sur des contacts et « des liens personnels entretenus par les membres du personnel des institutions de l'Union et les représentants des groupes de la société civile »⁶¹. Sabine SAURUGGER et Emiliano GROSSMAN⁶² parlent même de « rapports informels, fondés sur des connaissances personnelles et l'«esprit de corps" ». En effet, une partie des membres du personnel des institutions de l'Union et des groupes de la société civile sont diplômés du Collège européen de Bruges, de sorte que « se constituent désormais de véritables réseaux d'anciens, aisément mobilisables dans le contexte des institutions communautaires »⁶³. Etant donné la nature de ces réseaux, la Commission ne pouvait qu'y chercher appui pour gagner en légitimité. Mais la critique croissante du déficit démocratique, souvent portée par le Parlement européen lui-même, a contraint les institutions de l'Union européenne à envisager publiquement la nécessité d'une collaboration avec les groupes de la société civile et à l'organiser. Ce faisant, les institutions de l'Union européenne ont théorisé une manière originale de gérer les affaires publiques, appelée gouvernance.

Le présent titre revient aux origines de ce processus : le déficit démocratique de l'Union européenne. Il montre comment le déficit de légitimité de l'Union européenne est nourri par ce que nous nommerons « l'éloignement » de l'Union européenne par rapport à ses citoyens ou le « déficit de proximité ». Ce déficit de proximité contribue puissamment à alimenter le déficit de légitimité de l'Union si souvent dénoncé (chapitre 1). Les institutions de l'Union et les Etats ont élaboré différentes réformes pour résorber ce déficit mais il faut admettre que ces réformes n'ont guère porté leurs fruits (chapitre 2).

⁶¹ MICHEL (H.), « La « Société Civile » dans la « gouvernance européenne », *Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique* », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, n° 166-167, p. 30-37.

⁶² GROSSMAN (E.) & SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2004, vol. 11, n° 4, p.507-529.

⁶³ GROSSMAN (E.) & SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2004, vol. 11, n° 4, p.507-529.

CHAPITRE 1 – LA PART DU DEFICIT DE PROXIMITE DANS LE DEFICIT DE LEGITIMITE DE L'UNION EUROPEENNE

Le constat du déficit de légitimité, souvent présenté comme constituant la faiblesse principale de l'Union européenne. Malgré les débats doctrinaux, le constat de ce déficit est aujourd'hui généralement admis (section 1). Ce chapitre montrera ensuite que le déficit de légitimité de l'Union est renforcé par l'éloignement de l'Union européenne : c'est ce que l'on peut appeler le « déficit de proximité de l'Union » (Section 2).

SECTION 1 - LE DEFICIT DE LEGITIMITE DE L'UNION EUROPEENNE

Plus personne aujourd'hui ne semble remettre en cause frontalement le constat du déficit de légitimité démocratique de l'Union. Pour le comprendre et en mesurer l'étendue et la nature, il faut toutefois revenir à la source. En effet, la légitimité de l'Union ne peut pas être comparée à celle d'un Etat : étant une organisation internationale d'intégration, la légitimité de son action ne peut qu'être spécifique (§1). Ceci établi, il convient, pour saisir la réalité de ce déficit de légitimité, de l'évaluer pour chacune de ses institutions (§2).

§1 - La légitimité singulière de l'Union européenne

Un des principaux théoriciens de la légitimité de l'Union européenne, Philippe SCHMITTER⁶⁴, définit « la légitimité [comme] une attente partagée entre les participants à un accord d'autorité tel que les actions des gouvernants sont acceptées volontairement par des gouvernés convaincus de la conformité des actions des premiers à des normes préétablies et acceptables ». Il rappelle également qu'il existe une tendance naturelle à accepter que l'État souverain, qui se conforme à « des normes préétablies, et acceptables » pour les populations, soit le siège normal et exclusif de la légitimité. Logiquement, l'Union européenne n'étant pas un État souverain, sa légitimité n'est pas naturelle.

Cela ne doit toutefois pas conduire à la conclusion que l'UE ne peut pas être une entité légitime. Selon Philippe C. SCHMITTER, toute entité politique, autre qu'un État, qui a l'autonomie pour faire et exécuter des décisions collectives peut en effet avoir sa propre base d'autorité. Et l'Union européenne se trouve bien dans ce cas⁶⁵.

⁶⁴ Philippe C. SCHMITTER explique que : « Legitimacy is a shared expectation among actors in an arrangement of authority such that the actions of those who rule are accepted voluntarily by those who are ruled because the latter are convinced that the actions of the former conform to pre-established and acceptable norms », (SCHMITTER (P.C.), « Can the European Union Be Legitimized by Governance? », *European Journal of Legal Studies*, April 2007, issue 1, p.2, 21p).

Voir aussi SCHMITTER (P.C.), « What Is There To Legitimize In The European Union ... And How Might This Be Accomplished? », *IHS Political Science Series*, 2001, n°75.

⁶⁵ Philippe C. SCHMITTER estime que : « While there is a tendency in the political science literature passively to accept the sovereign national state as the « natural » and « exclusive » site for legitimacy, there is no reason why other (sub- or supra-national) « polities » –provided that they have sufficient autonomy in making and implementing collective decisions– cannot have their own normative basis of authority. In the case of the EU,

Bien qu'elle ne soit pas un État⁶⁶, comme lui l'Union entretient une relation directe entre son pouvoir politique (ses institutions) et ses citoyens. Cette relation, comparable à celle qui existe entre un État et ses ressortissants, pousse d'ailleurs certains auteurs à relativiser l'existence d'un déficit démocratique⁶⁷ et à soutenir que l'Union bénéficie de la même légitimité qu'un État.

Mais ce qui caractérise l'Union, c'est qu'elle puise sa légitimité à une double source car à côté de cette légitimité de type étatique, l'Union bénéficie de la légitimité dont jouissent les organisations internationales. Jean-Marc COICAUD⁶⁸ rappelle en effet que « les organisations internationales tiennent à l'origine leur légitimité des États. Elles ont été créées par les États, et c'est de quelques-uns des États les plus puissants (...) qu'elles ont reçu le mandat qui définit les aspects essentiels de leur activité normative et pratique. La reconnaissance par les États reste une condition nécessaire de la légitimité actuelle des organisations internationales ». L'on peut donc sans difficultés considérer que l'Union bénéficie, comme organisation internationale, d'une telle « légitimité internationale »⁶⁹.

Toutefois, elle se distingue des organisations internationales dites classiques. En général, le lien de légitimité existant entre un État et ses citoyens n'est pas transposable aux organisations internationales dont les sujets sont les seuls États et

the problem is compounded by the simultaneous need to legitimate – not only what the unit should be, i.e. to define what « Europe » is, but also the regime that should govern it, i.e. what its institutions should be », (SCHMITTER (P.C.), « Can the European Union Be Legitimized by Governance? », *European Journal of Legal Studies*, April 2007, n°1, p.2, 21p).

⁶⁶ Jean-Paul JACQUE explique que : « Nul ne considère aujourd'hui que l'Union puisse être considérée comme un État, bien qu'elle dispose de certains attributs étatiques. (...) Classiquement, l'Etat se définit comme résultant de la réunion de trois éléments : un territoire, une population et une autorité souveraine. » L'Union européenne n'a pas de territoire propre cependant les traités ont un champ d'application territorial. La Cour de justice elle-même a utilisé le terme dans certains arrêts : arrêt du 12/12/1974 *Walrave*, aff. 36/74. L'Union possède des frontières extérieures depuis l'intégration de la convention Schengen dans le cadre de l'Union. En ce qui concerne la population, l'Union confère une citoyenneté européenne aux nationaux de ses États membres. Enfin, sur le point de l'exercice d'une autorité souveraine sur la population et le territoire, on peut considérer que l'Union la partage avec les États membres dans les domaines de compétence qui sont les siens », (JACQUE (J.P.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7e éd., Dalloz, 2012, p.97 à 100).

⁶⁷ SE DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT considère que : « Contrairement aux autres institutions internationales, l'Union européenne définit la norme juridique au moyen d'un appareil institutionnel qui a une double légitimité: directe (Parlement européen) et indirecte (le Conseil, dont les Ministres sont responsables devant leurs Parlements nationaux) », (SE DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT (P.), « Légitimité des institutions et processus démocratique dans les institutions ». Symposium du 3 – 4.07.2002, Institut Royal des Relations Internationales Egmont, Bruxelles).

⁶⁸ COICAUD (J.-M.), « Réflexions sur les organisations internationales et la légitimité internationale : contraintes, pathologies et perspectives », *Revue internationale des sciences sociales*, 2001, n° 170, p. 573-587.

⁶⁹ COICAUD (J.-M.), « Réflexions sur les organisations internationales et la légitimité internationale : contraintes, pathologies et perspectives », *Revue internationale des sciences sociales*, 2001, n° 170, p. 573-587.

non les citoyens⁷⁰. Pour l'Union, au contraire des autres organisations internationales, le cumul de légitimités est possible car l'Union est une construction politique à mi-chemin entre l'organisation internationale et l'État souverain. Ce mi-chemin se retrouve par exemple dans la relation directe entretenue par l'Union avec les citoyens des États membres, qui sont aussi ses citoyens, en vertu de l'article 9 TUE. A certains égards, la relation de l'Union avec ses citoyens équivaut donc à celle entretenue entre gouvernants et gouvernés : une relation d'autorité volontairement acceptée. En somme l'Union tire sa légitimité à la fois de celle des États et de sa qualité d'organisation internationale et de la relation spécifique qu'elle entretient avec ses citoyens. Cette double légitimité, originale, serait même typique de l'Union européenne.

Toutefois, la relation d'autorité qui lie l'Union à ses citoyens présuppose qu'ils partagent les « normes préétablies » sur lesquelles se base la légitimité de leurs relations⁷¹. Cette relation d'autorité implique également préalablement une connaissance et une compréhension de leurs rôles respectifs. Or manifestement tel n'est pas le cas pour l'Union. De nombreux travaux ont mis en évidence la méfiance éprouvée par les citoyens européens envers les institutions de l'Union, qui sape la légitimité de l'Union et se traduit par des taux de participation déclinant aux élections européennes. Pour Yves SINTOMER⁷² la méfiance se traduit en une désaffection politique (refus de se déplacer pour voter) touchant les citoyens et s'illustre par « le décrochage politique des classes populaires, l'affaiblissement des partis ». Cette désaffection a culminé avec les « non » des populations françaises et néerlandaises⁷³ lors des référendums organisés à l'occasion de l'adoption du traité constitutionnel en mai 2005. Victor CUESTA propose une explication à ce désintérêt des électeurs. Il estime que les élections européennes « ne sont pas une chance pour les citoyens de choisir entre différents modes de fonctionnement en Europe. Les élections européennes sont perçues comme des élections nationales de second ordre, où les

⁷⁰ COICAUD (J.-M.), « Réflexions sur les organisations internationales et la légitimité internationale : contraintes, pathologies et perspectives », *Revue internationale des sciences sociales*, 2001, n° 170, p. 573-587.

⁷¹ Philippe C. SCHMITTER declare: « The norms must be « shared » by the actors, both those who rule and those who are ruled. This implies, first of all, that they must know who they are and what their respective roles should be », (SCHMITTER (P.C.), « Can the European Union Be Legitimized by Governance? », *European Journal of Legal Studies*, April 2007, n°1, p.2, 21).

⁷² SINTOMER (Y.), *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, Collection Cahiers libres, 03.2007, 180p.

⁷³ Respectivement le 29 mai et le 1 juin 2005. THE GUARDIAN, « Dutch say 'devastating no' to EU constitution », *The Guardian*, 2 June 2005; voir aussi CASSEN (B.), « Le traité constitutionnel européen ressuscité », *Le Monde Diplomatique*, 25 juin 2007.

partis politiques sont confrontés principalement à des questions nationales et les citoyens votent selon leurs opinions sur la politique nationale »⁷⁴. Les enjeux européens sont souvent ignorés ou méconnus.

Au-delà de la faible participation électorale, la méfiance des citoyens européens peut se mesurer à l'aide de sondages d'opinion. Eurostat⁷⁵ réalise de tels sondages d'opinion qui donnent la mesure de l'attachement et la confiance de différentes populations aux institutions de l'Union européenne au fil des années. Or les résultats révèlent une baisse régulière de confiance des citoyens envers leurs institutions, en plus d'une méconnaissance de leur fonctionnement. Méfiance et méconnaissance aboutissent à un taux de participation aux élections européennes de plus en plus faible. Les taux de participation déclinant aux huit élections européennes ayant eu lieu entre 1979 et 2014⁷⁶ sont alarmants. Ils montrent que les citoyens européens ont une perception soit indifférente, soit négative du travail des institutions européennes, quand ils ne doutent pas purement et simplement de leur légitimité et de celle, de l'Union européenne dans son ensemble.

⁷⁴ Victor CUESTA note que: «In addition, the EP elections are not a chance for citizens to choose between different ways of running Europe. European elections are perceived as second-order national elections where political parties confront mainly domestic issues and citizens vote according their opinions on national politics». (CUESTA (V.), « The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy », *European Public Law*, 2010, 16, n°1, p. 123–138).

Sur la perception des élections européennes comme étant des « élection de second ordre », Yves BERTONCINI parle « d'élections subsidiaires ». Il estime que cette perception vient du fait que d'un point de vue institutionnel « elles ne conduisent pas directement à un changement profond de l'équilibre des pouvoirs au niveau communautaire, comme le font les élections législatives au niveau national (et l'élection présidentielle en France). Les élections européennes ne changeront pas la composition et les orientations politiques globales du Conseil européen et du Conseil (...). Au total, le verdict de ces élections ne contribuera pourtant pas à modifier tous les équilibres politiques au sein du « trapèze institutionnel » communautaire (Commission, Conseil européen, Conseil et Parlement européen), de sorte qu'elles apparaîtront légitimement moins structurantes que des élections législatives nationales pour les citoyens de l'UE », BERTONCINI (Y.), (« Elections européennes: le piège de l'abstention », *Notre Europe*, Institut Jacques Delors, 13 mai 2014, Policy Paper n°110, 16p).

⁷⁵ EUROSTAT, Standard eurobarometer, public opinion on the European Union, European citizenship, autumn 2009, summer 2010, 12.2011, summer 2012, 12.2013.

⁷⁶ Le Parlement européen présente le taux de participation aux élections européennes ayant eu lieu entre 1979 et 2014. Sur cette période l'Union est passée de neuf à vingt-sept membres et l'on pourrait s'attendre à ce que l'enthousiasme des électeurs dans les nouveaux États membres maintiennent au moins le taux de participation aux élections européennes à niveau constant. Pourtant ce taux décline : en 1979 il était de 61,99% des électeurs inscrits, en 1984 il était de 58,98%, 58,41% en 1989, 56,67% en 1994, 49,51% en 1999, 45,47% en 2004, 43% en 2009 et 42,54% en 2014. Site officiel du PE, taux de participation aux élections européennes entre 1979 et 2014 (accédé en janvier 2015) :

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/000cdcd9d4/%C2%A0Taux-de-participation-%281979-2009%29.html>

La capacité de l'UE de légitimer son action est donc centrale car la légitimité du système politique européen, comme celle de tout système politique, équivaut à la capacité de ce système à engendrer la croyance que les institutions politiques existantes sont les plus adéquates pour la société. Si les autorités politiques composant ce système réussissent à susciter cette croyance, elles peuvent élaborer des règles s'appliquant à la société. Il en va de l'adhésion à la règle adoptée et, partant, de son effectivité. Au contraire, la désaffection démontrée des populations envers l'Union affaiblit la croyance, non pas que l'autorité politique est correctement constituée, mais qu'elle est correctement exercée. Lynn DOBSON et Albert WEALE estiment que, dans une telle situation, le doute sur la légitimité de l'UE rejaillit sur la légitimité des décisions qu'elle prend et nourrit les critiques sur la manière dont elles sont prises⁷⁷. Ce doute s'illustre avant tout dans le désintérêt des électeurs abstentionnistes à l'élection du Parlement européen. Cette élection est en effet la seule occasion pour les citoyens d'exprimer leur mécontentement envers un système politique dans lequel ils ne se reconnaissent pas⁷⁸. Mais cette désaffection exprime sans doute un mécontentement plus général, à l'égard des autres institutions de l'Union, et en particulier de la Commission et le Conseil.

En d'autres termes, si la légitimité internationale dont bénéficie l'Union européenne peut apparaître comme établie, sa légitimité « nationale » est encore faible. Mais il faut affiner l'analyse et évaluer la réalité du déficit de légitimité pour chacune des institutions.

§2 - Le déficit de légitimité des institutions de l'Union

De toutes les institutions, seul le Parlement permet la participation directe des citoyens à la désignation de ses membres. Pour autant, son élection est-elle suffisante pour garantir la légitimité de tout le système politique européen et des décisions qu'il prend ? La réponse est assurément complexe. David MARQUAND, Philippe de SCHOUTHEETE de TERVARENT et Françoise MASSART-PIERARD⁷⁹ attribuent la

⁷⁷ DOBSON (L.) & WEALE (A.), «Governance and Legitimacy». In BOMBERG (E.), PETERSON (J.) & STUBB (A.) (eds), *EU : How does it work ?*, Oxford University Press, 2nd ed., 2008.

⁷⁸ COURRIER INTERNATIONAL, « Européennes 2014. La grande victoire de l'abstention », Paris, 26.05.2014.

⁷⁹David MARQUAND, politologue travailliste, britannique, a le premier utilisé le terme 'déficit démocratique', dans le contexte du débat sur le Parlement européen à la fin des années soixante-dix (MARQUAND (D.),

paternité du concept de « déficit démocratique » au Parlement européen. L'institution l'a en effet utilisée durant la décennie quatre-vingt, invoquant ce déficit pour revendiquer un accroissement de ses compétences. Seule une extension de ses compétences pouvait, à croire le Parlement, résorber le problème de légitimité de l'ensemble du système politique européen. En effet, la seule institution directement élue devait bénéficier d'un pouvoir décisionnel accru pour que le système institutionnel dans son ensemble puisse gagner en légitimité. Cet argument a porté puisque progressivement on le sait, le Parlement a acquis de nouvelles compétences : c'est ainsi que le Parlement est devenu co-législateur avec le Conseil et co-titulaire du pouvoir budgétaire.

Cependant, la faible participation des citoyens à l'élection européenne montre que les réformes successives du Parlement n'ont pas été suffisantes : des problèmes demeurent qui sapent la légitimité du Parlement européen. Sa légitimité reste affaiblie par les doutes persistants sur le caractère suffisamment représentatif de l'assemblée. Ce problème de représentativité est nourri par la faiblesse du taux de participation faible aux élections européennes. William BENESSIANO⁸⁰ considère d'ailleurs que « l'abstentionnisme important découlant de l'absence d'obligation de se rendre aux urnes "risque de saper à terme la légitimité des organes élus" », car un abstentionnisme important pourrait permettre à « une minorité décidée et bruyante de dominer artificiellement une élection ». Le risque est que cette « minorité bruyante » puisse former une majorité parlementaire et orienter les positions du Parlement européen.

Un second facteur affaiblit la légitimité du Parlement européen : ce dernier n'est pas le représentant d'un peuple unifié et identifiable. En dépit de son élection au suffrage direct et de sa place de co-législateur, le Parlement européen représente en

Parliament for Europe, 1979, ed. Jonathan Cape, London, p. 65, 88 et 142, 147p). D'autre part, SE DE SCHOUTHEETE se demande si : « l'existence d'un « déficit démocratique » dans l'Union européenne – concept initialement propagé par le Parlement européen dans les années quatre-vingt correspond-elle à une réalité pertinente ou à une opinion erronée ? », (SE DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT (P.), « Légitimité des institutions et processus démocratique dans les institutions », Symposium du 3 – 4.07.2002, Institut Royal des Relations Internationales Egmont, Bruxelles). Enfin Françoise MASSART-PIERARD qualifie le Parlement européen d'« auteur du discours sur le déficit démocratique de l'Union européenne », (MASSART-PIERARD (F.), « Stratégies et jeux de légitimation au sein du système institutionnel de l'Union européenne », *Annales d'Etudes européennes de l'Université catholique de Louvain*, 2006, vol. 8, Bruxelles, p. 69-104).

⁸⁰ Le contexte est celui d'un article discutant les arguments en faveur et contre un vote rendu obligatoire, ainsi que ses conséquences, (BENESSIANO (W.), « Le vote obligatoire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005, vol.1, n°61, p. 73-115).

effet des « peuples européens »⁸¹ et non pas un seul peuple européen. Or pour que le Parlement devienne une véritable assemblée représentative avec la pleine légitimité inhérente, il faudrait qu'il puisse être considéré comme l'institution représentante d'une nation ou d'un peuple homogène, bref d'un seul peuple européen uni par un sentiment d'appartenance à une communauté unique⁸². A certains égards, la construction d'une citoyenneté européenne poursuit cette ambition. Mais les développements de la citoyenneté n'ont pour l'heure pas conduit au développement d'un tel sens d'appartenance. De sorte que malgré l'extension de ses pouvoirs, le parlement manque de ce que l'on peut appeler une visibilité démocratique.

Pour combler cette absence de visibilité, la doctrine considère généralement que le Parlement devrait mieux communiquer avec les populations européennes. Ainsi, pour François RANGEON⁸³, « l'élection libre » représente certes une importante source principale de légitimité, additionnelle à l'autorité exercée. Mais d'autres sources de légitimité doivent intervenir après l'élection en soutien du suffrage. La légitimité post-électorale de l'élu se manifeste en effet par sa capacité à agir et s'exprimer au nom de la collectivité. François RANGEON montre ainsi que la communication représente une composante aussi essentielle que l'élection à l'établissement d'une légitimité. L'élection, énonce-t-il, « ne suffit pas à rendre légitime un nouvel élu, encore faut-il qu'il parle et agisse de manière telle que ses électeurs soient après coup convaincus d'avoir eu raison de voter pour lui » Il importe donc que les institutions de l'UE informent les électeurs des résultats atteints lors de la législature. En effet, souligne l'auteur, une telle communication permet de justifier l'application du programme politique pour lequel les institutions ont été élues. Or pendant longtemps, les institutions de l'Union n'ont pas perçu l'importance de la promotion de leur activité auprès des citoyens hors période électorale. Cette nécessité n'a d'ailleurs pas non plus été admise par le Conseil, dont la nature profondément intergouvernementale peut générer un fort déficit de légitimité.

⁸¹ Le préambule du TUE manifeste la volonté des Etats membres de construire « une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ».

⁸² Michel CLAPIE indique que pour qu'une assemblée parlementaire bénéficie d'une légitimité pleine et entière, il est nécessaire que la communauté considérée ait « conscience de son unité et de sa solidarité », (CLAPIE (M.), *Institutions européennes*, éd. Flammarion, coll. Champs Université, 3e éd., 2010, p.444).

⁸³RANGEON (F.), *Communication politique et légitimité*, dans *La communication politique*, éd. des Presses universitaires de France, 1991, p.2.

Tout comme le Parlement européen, le Conseil bénéficie de la légitimité que lui apporte l'élection de ses membres à l'échelon national. Le déficit démocratique peut donc paradoxalement apparaître moins aigu dans le cas de cette institution que dans les autres. Antonio BAR CENDON⁸⁴ soutient cette position et considère que les citoyens participent à la conduite des affaires de l'Union européenne grâce au Conseil (et au Parlement) ; il estime que cette participation suffit à fournir la légitimité nécessaire au système politique européen dans son ensemble. Cette affirmation peut toutefois être discutée sur deux aspects. Il est tout d'abord possible de questionner la légitimité des membres du Conseil à siéger au Conseil. On peut en effet considérer que les ministres siégeant au Conseil sont désignés pour siéger au gouvernement national mais pas pour siéger au Conseil. Or chaque fois qu'une personnalité politique nationale est nommée ministre de son gouvernement, elle devient automatiquement membre du Conseil ; par conséquent, elle assume une part de la fonction législative du Conseil pour les matières touchant à son ministère. Autrement dit, un membre de l'exécutif national se trouve investi automatiquement et sans vote, d'un rôle supranational de première importance.

En second lieu, il faut rappeler que le travail des membres du Conseil est préparé par le COREPER (COmité des REprésentants PERmanents). Le COREPER joue un rôle central : il assure le travail quotidien du Conseil et est le lieu de réelle négociation des décisions qui sont formellement adoptées par les ministres réunis en Conseil. Or le COREPER est composé de membres nommés et non élus. Dès lors, si le Conseil est composé de représentants de gouvernements élus ou mis en place en conséquence d'une élection nationale, les décisions sont discutées et adoptées au niveau des COREPER I et II⁸⁵, exclusivement composés de diplomates, donc de fonctionnaires nommés.

⁸⁴ BAR CENDON (A.), « La légitimité de l'Union européenne après le Conseil européen d'Amsterdam », *EIPASCOPE*, European Institute of Public Administration, 1997, n°2, p. 12-13).

⁸⁵ Définition du COREPER : COmité des REprésentants PERmanents. Créé par l'article 4 du traité de fusion du 8 octobre 1965, le COREPER comprend un représentant par Etat membre. Il comprend deux types d'assemblées. Le COREPER I, chargé des questions politiques, rassemble les représentants permanents des Etats membres auprès des Communautés européennes; le COREFER II, qui traite de questions plus techniques, regroupe les représentants permanents adjoints. Le COREPER s'entoure aussi d'une cinquantaine de groupes de travail: chacune des représentations permanentes auprès des Communautés européennes se compose d'une trentaine de personnes, dont plus de la moitié sont des experts nationaux d'un secteur déterminé; ces experts entourent le travail des représentants permanents proprement dits, DE SCHUTTER (O.), « La fonction des groupes de pression dans la Communauté européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1993/13-14 n° 1398-1399, p. 1-53.

En somme, tout comme le Parlement européen, le Conseil souffre d'un déficit de légitimité. Le lien de cette institution avec les électeurs est souvent ténu. La présence forte de fonctionnaires qui contribuent à former la décision ne contribuent pas à cette « visibilité démocratique » dont le Parlement est en partie dépourvu. Si l'on considère la démocratie comme un « système politique (...) dans lequel la souveraineté émane du peuple », alors le constat du déficit démocratique de l'UE est nourri par l'observation qu'une étape de consultation de la population a été omise. Dans le système politique européen, cette omission se situe dans la phase pré-législative. Il est donc nécessaire d'examiner le cas de la Commission européenne puisque la phase pré-législative se trouve sous son autorité.

Si l'existence même et l'intensité du « déficit démocratique » est depuis la naissance du terme l'objet d'intenses débats⁸⁶, la critique du déficit démocratique est le plus souvent adressée à une institution en particulier : la Commission européenne. La raison est aisément compréhensible : il y a un contraste saisissant entre le statut de la Commission et les rôles cruciaux d'initiatrice des propositions législatives et de coordinatrice de l'exécution des législations adoptées qui lui sont confiés par les traités. La Commission européenne est certes une institution dotée d'un rôle d'initiative⁸⁷ et non un organe décisionnel au sens fort du terme. Cependant, en tant qu'organe de proposition, elle a un poids important dans le processus décisionnel. Or l'article 17-3 TFUE dispose que « Les membres de la Commission sont choisis en raison de leur compétence générale (...). La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. Sans préjudice de l'article 18, paragraphe 2, les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme ». Ainsi, les membres de la Commission sont choisis et non élus. Leur nomination est légitime car ils procèdent des États mais

⁸⁶ Françoise MASSART-PIERARD note que « cette notion qui se trouve au cœur de notre analyse, celle de « déficit démocratique » de l'Union (...) reste l'objet de débats », (MASSART-PIERARD (F.), « Stratégies et jeux de légitimation au sein du système institutionnel de l'Union européenne », *Annales d'Etudes européennes de l'Université catholique de Louvain*, 2006, vol. 8, Bruxelles, p. 69-104). D'autre part, l'expression « déficit démocratique » est encore largement utilisée par la presse. Ainsi, Le Monde a titré de la manière suivante un article du 28 janvier 2014 : « Une Europe en déficit de démocratie », de même que *Libération* du 30 janvier 2014 a publié un article intitulé « L'injuste déficit démocratique européen ».

⁸⁷ Article 17 TFUE : « 1. La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. »

l'indépendance du collège des commissaires coupe le lien avec les États. La question est donc de savoir si la légitimité de cette institution s'en trouve affaiblie.

Ce sont le Conseil européen et le Parlement européen qui choisissent les membres composant le collège des commissaires. Les citoyens sont donc indirectement impliqués dans ce choix, ce qui devrait en principe atténuer la critique du déficit démocratique généralement adressée à la Commission européenne. Il est pourtant probable que les citoyens ignorent le plus souvent leur implication dans le choix du collège des commissaires. C'est ce que suggère Bruno CAUTRES⁸⁸ qui établit « un lien de cause à effet entre le « déficit de connaissances » et le déficit démocratique dont souffre l'Europe ». Ce déficit de connaissance génère selon lui une perception négative de la Commission européenne. Andy SMITH quant à lui rappelle combien les membres de la Commission ont été « régulièrement vilipendés pour leur caractère « technocratique » par les représentants des États membres, les parlementaires européens et les médias »⁸⁹. Il semble donc que la « technocratie » - ou l'apparence de technocratie - constitue la principale faiblesse⁹⁰ de la Commission dans le système de l'Union. Jean MEYNAUD définit la technocratie comme le système ou la procédure qui conduit « à favoriser (...) la remise au technicien d'un certain empire sur les affaires collectives »⁹¹. Elle « trouve son fondement initial dans le culte de l'efficacité qui traduit le souci d'obtenir le maximum de résultats pour le minimum d'efforts ». On comprend à la seule lecture de cette définition combien le citoyen pèse peu dans cette conception axée sur l'efficacité. Et l'on sait à quel point la Commission européenne, qualifiée de « technocrate », apparaît en position de faiblesse face aux institutions dotée d'une légitimité résultant des élections.

Pourtant, la spécificité de la Commission, dans laquelle les experts et les techniciens occupent une place importante, doit être bien comprise. Son caractère technocratique n'a pas toujours été perçu négativement. La Commission l'a hérité de

⁸⁸ CAUTRES (B.), « Les Français et leur connaissance de l'Europe », *Horizons stratégiques*, 2007/4, n° 6, p.32-38.

⁸⁹ SMITH (A.), « Qu'est-ce que la Commission européenne ? », *Pôle Sud*, 2001, n°15, p. 3-4.

⁹⁰ Andrew MORAVCSIK confirme cette hypothèse en rapportant que « La Commission européenne est très largement perçue comme un organe technocratique et lointain », (MORAVCSIK (A.), « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, 2003/2, n°10, p. 87 – 105).

⁹¹ MEYNAUD (J.), *La technocratie, mythe ou réalité ?*, éd. Payot, coll. Bibliothèque politique et économique, Paris, 1964, 297p, p13.

la Haute Autorité⁹², créée dans le cadre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier qui assurait essentiellement des missions de gestion et d'exécution. Les auteurs du Traité CECA ont en effet souhaité mettre en place une institution administrative dont la caractéristique principale devait être la neutralité politique et l'indépendance. Ses tâches primordiales de gestion et d'exécution requéraient des experts et des techniciens, non des personnalités politiques élues. Mais l'institution s'est développée et les États membres ont doté la Commission de la mission cruciale de conception des projets législatifs. Ils l'ont aussi progressivement doté d'une certaine légitimité en plaçant la désignation de ses membres entre les mains du Conseil et du Parlement. Une telle légitimité suffirait probablement à un organe administratif titulaire de seules compétences d'exécution. Elle est en revanche insuffisante pour une Commission dotée de compétences importantes et qui, si elle est en charge de l'intérêt général communautaire, ne peut être considérée comme politiquement neutre. L'actuelle Commission n'a plus guère en commun avec la Haute Autorité. Elle est une institution dotée de pouvoirs politiques, dont le premier se trouve dans la conception des politiques publiques européennes. Le déficit de légitimité de la Commission a donc été aggravé par l'accroissement de ses compétences.

La critique du déficit de légitimité démocratique de la Commission s'est d'ailleurs accentuée au fur et à mesure de l'accroissement de son rôle. La disparition des piliers, réforme majeure apportée par le Traité signé à Lisbonne, a en effet profité à la Commission européenne puisque dans les anciens deuxième et troisième piliers, les États membres décidaient des actions à entreprendre à l'unanimité⁹³. La Commission n'était impliquée que dans la coordination de l'exécution des décisions. Or la communautarisation de nombreux domaines d'action est allée de pair avec un renforcement des pouvoirs de la Commission qui retrouve son rôle d'initiative. La sensibilité des domaines concernés (on pense notamment aux domaines pénal et migratoire) a rendu plus aigüe l'absence de lien électoral direct entre la Commission et les citoyens de l'Union. Dans les États membres, tous les organes principaux

⁹² Organe considéré comme l'ancêtre de la Commission européenne., la Haute autorité de la CECA a été créée le 18.04.1951 par le traité CECA. Elle a été fusionnée avec la Commission européenne par le Traité de fusion signé à Bruxelles en 1965 (entré en vigueur en 1967). La Haute autorité était composée de 9 membres dont 2 choisis par la France, 2 choisis par l'Allemagne, 2 choisis par l'Italie et 1 membre choisi par chacun des pays du Bénélux.

⁹³ L'abstention, naturellement toujours possible, ne bloque pas la prise et l'application d'une décision unanime. (GUEGUEN (D.), *The new practical guide to the EU labyrinth : Understanding the European Institutions' Structures, Powers and Procedures Through Examples, Diagrams and Summaries*, 7th ed., EIS Europe Information Service, Brussels, 2005, p. 50, 133pp).

impliqués dans la conception et l'exécution des politiques publiques (gouvernements et assemblées) peuvent en effet se prévaloir d'un lien électoral direct ou indirect avec les citoyens. Le lien de la Commission aux électeurs est en revanche très distant et très indirect. L'existence de ce lien devient pourtant cruciale au moment de l'exécution des politiques publiques: lorsqu'une politique publique conçue et exécutée par des institutions élues est acceptée par les populations cibles, l'exécution est fluide et peut se faire dans un climat de paix sociale. A contrario, une politique conçue ou exécutée par une institution sans lien immédiat ou apparent –ou supposé tel - peut rencontrer la résistance des populations au moment de l'exécution. Une question récurrente est aujourd'hui posée : est-il sage de confier la conception et l'exécution des politiques publiques et des normes applicables à vingt-sept États à une institution – considérée par beaucoup comme largement irresponsable-, dont les fonctionnaires rédigent les propositions législatives en toute discrétion, sous la supervision d'un collègue non élu directement? Cette question n'appelle sans doute pas de réponse. Mais sa formulation même, fréquente, révèle combien la problématique du déficit démocratique s'est largement cristallisée autour de la Commission européenne. Si la doctrine persiste à débattre des modes d'évaluation du déficit démocratique de l'Union, nul ne semble plus guère contester aujourd'hui que l'Union souffre d'un déficit de légitimité. C'est par le biais de la notion de « déficit de proximité » que l'on peut mesurer l'apport de la société civile à la résorption de ce déficit de légitimité.

SECTION 2 – LE DEFICIT DE PROXIMITE DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE

La présente section soutient l'hypothèse que la source du déficit démocratique se trouve dans l'inaccessibilité de la population à un système politique qu'elle considère complexe et difficilement compréhensible. Cette incompréhension est donc d'abord une distance intellectuelle qui mine la légitimité démocratique. Voici pourquoi, pour Andrew MORAVCSIK⁹⁴, « certaines des raisons présidant à ce sentiment d'un « déficit démocratique » ne sont pas éliminables : une organisation multinationale à l'échelle d'un continent est vouée à paraître plutôt distante de chacun de ses citoyens pris individuellement ». C'est donc la qualité même d'organisation

⁹⁴ MORAVCSIK (A.), « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, 2003/2, n°10, p. 87 – 105.

internationale de l'Union européenne qui expliquerait principalement cette distance⁹⁵ entre la population et les institutions européennes. Certes, le système politique de l'Union connaît la procédure de l'élection mais le lien créé par l'élection européenne est notoirement insuffisant (§1). Les institutions européennes souffrent d'un « déficit de proximité »⁹⁶ qui est une relation complexe et que l'on doit tenter de saisir (§2).

§1 - L'insuffisance du lien créé par l'élection

Bien qu'elles proviennent directement ou indirectement de l'élection, les deux institutions que sont le Parlement et le Conseil restent éloignées de leurs électeurs. Ainsi, l'article 10-2 TUE établit que Les citoyens « sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen». Le Parlement européen est donc le seul représentant direct des citoyens européens. Le suffrage universel direct qui établit une relation immédiate entre l'électeur et son député, garantit en principe une proximité maximale entre le Parlement européen et les électeurs. En effet, un citoyen se sent « proche » des institutions quand il peut facilement désigner ou saisir ses représentants qu'il connaît. En ce sens, le Parlement européen serait l'institution de proximité par excellence en raison de son élection au suffrage universel direct, et du temps de présence obligatoire des députés européens dans leur circonscription. Mais si le vote crée sans contestes une proximité entre l'électeur et l'élue, l'élection européenne comporte un biais. Dans les systèmes nationaux, la proximité de l'électeur avec son élu découle souvent d'une proximité géographique : l'électeur se sent relié à son député par le partage de préoccupations locales et c'est ce sentiment qui favorise l'action d'aller voter. C'est d'ailleurs pourquoi un sondage d'eurobaromètre⁹⁷ a révélé qu'une majorité de personnes expatriées préféreraient voter, aux élections européennes, pour un candidat de leur pays de résidence (48%), - donc connu localement -, que pour un candidat de leur pays d'origine (42%), donc plus lointain.

⁹⁵ Ingeborg TÖMMEL remarque que : « The EU is often perceived as a political system far from its citizens. The multi-level nature of the system is thought to contribute to this situation », (TÖMMEL (I.), « Civil society in the EU: a strong player or a fig-leaf for the democratic deficit? », Policy Brief, *Canada-Europe transatlantic dialogue: seeking transnational solutions to 21st century problems*, 03.2010).

⁹⁶ Le concept de proximité dans le domaine de la démocratie a été développé notamment par Yves SINTOMER dans un ouvrage intitulé *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, Collection Cahiers libres, 03.2007, 180p.

⁹⁷ COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport Droits électoraux*, Eurobaromètre Flash 364, mars 2013.

Les électeurs donneraient ainsi presque toujours leur préférence à un candidat proche géographiquement.

Mais cette demande de proximité géographique joue également à l'encontre du Parlement européen. La proximité géographique des institutions suppose que l'on puisse en visualiser le siège⁹⁸. Or, en raison de la taille de l'Union, un sentiment de distance n'a pu que s'installer entre les citoyens et les institutions de l'Union européenne. Ces institutions ne seront jamais aussi proches des citoyens que leur gouvernement national respectif ou leurs autorités régionales ou locales. Pour Philippe de SCHOUTHEETE de TERVARENT⁹⁹, la taille de l'Union rend même « inévitable un certain sentiment de distance entre le citoyen et l'appareil institutionnel ».

D'autres facteurs contribuent à neutraliser la proximité qui est créée par l'élection européenne. En premier lieu, la taille de la circonscription électorale européenne dilue le sentiment de proximité généré par la faveur donnée à un candidat du pays de résidence. En 2009, Emmanuelle BOULINEAU¹⁰⁰ *et al* ont ainsi montré que « l'existence d'une seule circonscription nationale pour la majeure partie des États – seuls 6 pays sur 25 ont un découpage régional – a des incidences sur la participation ». Plus la circonscription électorale est petite, plus l'électeur se sentira proche de son eurodéputé. Aussi Philippe de SCHOUTHEETE de TERVARENT estime-t-il que réduire la taille des circonscriptions resserrerait les liens avec leurs électeurs : « certains instruments pourraient être exploités afin de limiter l'effet de cet éloignement [géographique], en instituant par exemple un mode d'élection du Parlement européen où les élus représenteraient leur circonscription régionale. Ce nouveau mode permettrait une meilleure sanction du travail des députés et un dialogue permanent avec les électeurs»¹⁰¹. Dans une résolution du 15 juillet 1998¹⁰², le Parlement européen s'est prononcé en ce sens, en faveur de l'instauration de

⁹⁸ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Rapport de la Commission sur la gouvernance européenne*, ed. Commission européenne, 2003, p.1-51

⁹⁹ SE DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT (P.), « Légitimité des institutions et processus démocratique dans les institutions », Symposium du 3 – 4.07.2002, Institut Royal des Relations Internationales Egmont, Bruxelles.

¹⁰⁰ BOULINEAU (E.), MERCHEZ (L.), ROTH (H.) & DELAGE (A.), « Les espaces du vote en Europe. La participation aux élections du Parlement européen de 2004 », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 448, mis en ligne le 07 avril 2009. Il est à noter que dans la plupart des États membres, il existe une seule circonscription nationale. Les élections se déroulent dans le cadre de circonscriptions régionales en Belgique, Italie, Royaume-Uni, Irlande, ou interrégionales en France.

¹⁰¹ SE DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT (P.), « Légitimité des institutions et processus démocratique dans les institutions », Symposium du 3 – 4.07.2002, Institut Royal des Relations Internationales Egmont, Bruxelles.

¹⁰² Rapport Anastassopoulos, 2.06.1998, doc. A4-0212/98.

circonscriptions régionales pour les élections européennes dans tous les Etats de plus de vingt millions d'habitants.

Cette stratégie de « régionalisation », montre Olivier COSTA¹⁰³, est une facette de la réflexion menée par le Parlement pour se rapprocher de son électorat. Une telle stratégie, obéissant à une recherche de proximité, consiste, pour les députés, à multiplier « les initiatives en direction de divers acteurs afin d'affirmer la représentativité de leur assemblée, (...). Un tel activisme a été encouragé par la constatation que la solution au déficit démocratique de l'Union ne résidait pas intégralement dans la réévaluation des pouvoirs du Parlement européen et que les députés se devaient de nouer des liens plus étroits avec les citoyens européens (...). Cette prise de conscience a coïncidé avec le regain d'intérêt pour la construction européenne d'acteurs que ce dossier mobilisait peu jusqu'au début des années 90 : collectivités locales et régionales, partis politiques, syndicats, associations de citoyens, groupes d'intérêts publics »¹⁰⁴.

A l'inverse, il est généralement admis que la diversité des modes de scrutin nationaux pour l'élection du Parlement européen est indifférente. Emmanuelle BOULINEAU *et al* estiment que « la diversité des modes de scrutin pour mettre en œuvre la représentation proportionnelle n'influe pas directement sur la participation ». Il n'est donc pas certain que le passage à une procédure commune aux États membres, prévu par l'article 223 TFUE¹⁰⁵, renforcerait la proximité entre le Parlement et ses électeurs. La distance qui se forme entre les électeurs et les élus vient plutôt de l'écart qui peut exister entre les actes et positions des députés et le programme pour lequel ils ont été élus. L'élection n'est donc pas suffisante : l'électeur attend de son député le respect des orientations annoncées. Ce respect est d'autant plus délicat qu'il faut nuancer la marge réelle d'action dont disposent les eurodéputés. Certains auteurs, dont

¹⁰³ COSTA (O.), « Le travail parlementaire européen et la défense des intérêts locaux. les députés européens dans la gouvernance multi-niveaux », in NAY (O.) & SMITH (A.) (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », 2002, p. 195-226.

¹⁰⁴ COSTA (O.), « Le travail parlementaire européen et la défense des intérêts locaux. les députés européens dans la gouvernance multi-niveaux », in NAY (O.) & SMITH (A.) (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », 2002, p. 195-226.

¹⁰⁵ L'article 20-2-b TFUE instituant la citoyenneté européenne confère une série de cinq droits très concrets dont le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen.

Nathalie BRACK, Olivier COSTA et Clarissa DRI¹⁰⁶, ont montré que les députés sont souvent conduits à « sacrifier leur liberté individuelle afin de privilégier l'efficacité du travail parlementaire ». Un tel sacrifice existe quand un eurodéputé défend la ligne du groupe parlementaire auquel il appartient et s'éloigne alors de certains points du programme pour lequel il a été élu. Les eurodéputés doivent donc constamment trouver un équilibre entre leur engagement partisan et leur effort de rapprochement avec leurs électeurs. On Pour ces raisons, l'élection ne peut suffire à générer un sentiment de proximité entre les citoyens européens et le Parlement européen. Un même constat de déficit de proximité vaut pour le Conseil.

Contrairement à l'idée couramment énoncée, le Conseil et le Conseil européen jouissent de la légitimité qu'apportent les élections. En effet, le Conseil européen est composé de personnalités politiques généralement issues des élections nationales¹⁰⁷, les chefs d'État et de gouvernements composant le Conseil européen peuvent ainsi être directement élus (comme le Président de la République française) ou issus de la majorité parlementaire ayant gagné les élections législatives. De même, le Conseil est, au titre de l'article 16 TUE, « composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote ». Cela peut être un membre du gouvernement ou un diplomate plénipotentiaire nommé par le Chef de l'État Certes, le lien du Conseil européen et du Conseil avec les électeurs est indirect, ce qui implique une distance certaine entre ces deux institutions et les citoyens européens. Cependant, chaque membre du Conseil, ministre dans son Etat, est proche de son électorat, même si ce n'est pas le cas de l'institution dans son ensemble. De plus, les membres du Conseil sont généralement responsables devant leur Parlement national. Cette responsabilité pourrait atténuer la distance existante entre le Conseil et les citoyens européens. Mais tel n'est pas le cas. Selon Andrew MORAVCSIK¹⁰⁸, le sentiment de distance persistant existant dans le chef des citoyens à l'égard du Conseil prend sa source dans la culture

¹⁰⁶ BRACK (N.), COSTA (O.) & DRI (C.), « Le Parlement européen à la recherche de l'efficacité législative: une analyse des évolutions de son organisation », *Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges*, n°39, janvier 2015, 47p.

¹⁰⁷ L'article 15 TUE, alinéa 2 précise la composition du Conseil européen : « 2. Le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux. »

¹⁰⁸ MORAVCSIK (A.), « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, 2003/2, n°10, p. 87 – 105.

du secret diplomatique qui entoure le travail du Conseil. Son fonctionnement est opaque et ses délibérations ne sont pas publiques. De sorte que le lien créé par l'élection est trop ténu, trop faible pour générer une quelconque proximité avec les citoyens. A cela s'ajoute un manque de proximité géographique, fonctionnelle et affective.

§2 - Le déficit de proximité géographique, fonctionnelle et affective

L'emploi des notions de proximité géographique, fonctionnelle et affective peut surprendre, dès lors qu'elles empruntent à des registres peu familiers des juristes. Pourtant, la doctrine s'y réfère parfois. S'intéressant à la justice de proximité, Anne WYVEKENS s'est interrogée sur « la notion même de proximité ». Elle y voit trois dimensions, géographique, affective et temporelle. Ainsi, « le concept de proximité désigne d'abord bien évidemment ce qui est proche géographiquement mais cette proximité est aussi affective — l'expression « les proches » renvoie à l'idée de parenté —, c'est aussi ce qui est « imminent », ce qui va ou doit arriver, ce qui est rapproché dans le temps »¹⁰⁹. Si l'on accepte de retenir son vocabulaire et d'appliquer sa grille de lecture aux institutions européennes, on réalise que l'exigence de proximité s'entend largement : elle renvoie à des institutions plus familières, c'est-à-dire plus accessibles, dont les actions sont compréhensibles par les citoyens européens et dont les décisions semblent en adéquation avec les besoins du présent. Suivant la classification d'Anne WYVEKENS, on peut décrire le déficit de proximité affective des institutions de l'UE (A) puis s'intéresser à la proximité fonctionnelle de ces mêmes entités (B).

¹⁰⁹ Pour sa définition, Anne WYVEKENS a cité les travaux des sénateurs H. HAENEL et J. ARTHUIS, auteurs d'un rapport de février 1994 sur la justice de proximité, (WYVEKENS (A.), « Justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de justice et du droit », *Droit et société*, 1996, n°33, p. 363-388).

A. *Le déficit de proximité affective*

Des institutions « proches » des citoyens sont des institutions qui parviennent à symboliser une communauté unie par un fort sentiment d'appartenance. Ce sentiment d'appartenance à la communauté, que l'on peut nommer « proximité affective » est dans le cas de l'Union européenne indissociable de la citoyenneté européenne. Depuis le Traité de Maastricht, l'Union européenne tente en effet de renforcer la citoyenneté et la conscience d'une identité européenne pour que les citoyens se sentent impliqués dans le processus d'intégration communautaire. Les articles 8 TEU et 17 TFEU traitent ainsi de la citoyenneté avec le double but de susciter un sentiment d'appartenance de la population européenne et de créer une sphère publique européenne. Relevons d'ailleurs qu'une majorité de citoyens connaît sa citoyenneté européenne, si l'on en croit un sondage d'Eurobaromètre de 2013 : « une très large majorité d'Européens se sentent citoyens de l'Union, un résultat qui reste stable (62%, -1 par rapport à l'automne 2012) »¹¹⁰. Toutefois, l'inscription de la citoyenneté européenne dans les Traités est loin d'avoir produit les effets escomptés car il existe un problème identitaire chez les citoyens européens qui se considèrent comme ressortissants nationaux avant d'être des citoyens européens.

La difficulté vient de ce que la proximité affective des citoyens avec les institutions dépend de la capacité de ces institutions à résoudre les problèmes des citoyens. Des institutions de proximité traitent de problèmes locaux ou de problèmes qui touchent directement les citoyens dans leur vie quotidienne. Or les législations adoptées à l'échelon européen possèdent une nature souvent technique qui les rend difficilement compréhensibles pour le profane. S'il est vrai que plus de 70% des lois nationales sont d'origine européenne¹¹¹, leur technicité associée à la nécessité, s'agissant des directives, de leur transposition par les Parlements nationaux, ont pour conséquence que les citoyens ignorent l'origine européenne de la norme nationale. En outre, la Commission européenne ne possède ni le mandat ni les moyens pour communiquer directement avec les citoyens. Ce sont les États membres qui décident

¹¹⁰ COMMISSION EUROPEENNE, *L'opinion publique dans l'union européenne*, Eurobaromètre Standard 79, juillet 2013. Voir aussi COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport analytique la citoyenneté européenne*, Eurobaromètre Flash 294, octobre 2010.

¹¹¹ Daniel GUEGUEN note: « At present more than 70 % of national laws are transposed from European law. This highlights the importance of Brussels, which has become the main source of power in Europe since the creation of the Single Market. », (GUEGUEN (D.), *European Lobbying*, Europolitics ed., 2nd ed., Brussels, 2007, p.94-95, 140p).

de l'opportunité et, le cas échéant de la manière dont doit être conduite une telle communication à l'échelon national. Et naturellement, au niveau national, les questions de politiques nationales prennent le pas sur les questions européennes en matière de communication. Une distance intellectuelle et affective s'est donc installée entre les institutions européennes et leurs citoyens, qui n'est pas compensée par une proximité fonctionnelle.

B. Le déficit de proximité fonctionnelle

L'expression « proximité fonctionnelle »¹¹² est tirée de la théorie de la gestion des entreprises. Elle renvoie à l'idée d'une institution politique dont le citoyen estime qu'elle « fonctionne » correctement. Une institution politique qui fonctionne correctement est une institution capable de résoudre rapidement (dimension temporelle) les problèmes des citoyens. Les citoyens vont évaluer le fonctionnement de leurs institutions selon la visibilité du résultat sur le terrain (dimension géographique). La « proximité fonctionnelle » se caractérise donc par la capacité, pour une institution politique d'offrir, aux citoyens concernés par un problème particulier, des solutions ayant à la fois une dimension horizontale (est résolu le problème de tous les citoyens concernés sur un territoire donné) et verticale (la solution implique les différents niveaux politiques et acteurs concernés). On considère également qu'il y a proximité fonctionnelle quand il est possible et aisé pour le citoyen d'alerter l'institution politique sur une situation ou un problème à résoudre. La proximité fonctionnelle est donc liée à la proximité d'accès à l'institution.

Or, il faut convenir que les institutions de l'Union n'ont guère été conçues pour être accessibles aux citoyens. De même, la proximité fonctionnelle suppose que le citoyen puisse obtenir clairement de ses institutions politiques les informations dont il a besoin sur le problème qui le préoccupe. Il attend des indications précises, éventuellement sous forme de réponses génériques. Or malgré les efforts mis en place par les différentes institutions de l'Union, les multiples intermédiaires (médias,

¹¹² Cependant elle s'est montrée adaptable à la relation entretenue par les institutions de l'Union avec leurs citoyens. Voir TORRES (O.), « Du rôle et de l'importance de la proximité dans la spécificité de gestion des PME », 5ème Congrès International Francophone PME, Lille, octobre 2000, 19p. Voir également BERGADAA (M.) & DEL BUCCHIA (C.), « La recherche de proximité par le client dans le secteur de la grande consommation alimentaire », *Management & Avenir*, janvier 2009, n°21, p. 121-135.

syndicat, gouvernements nationaux, etc.), existant entre les institutions de l'Union et les citoyens européens rendent la communication difficile.

Enfin, il ne peut y avoir proximité fonctionnelle que s'il y a lisibilité du système politique. Une institution fonctionnelle, c'est une institution dont le mécanisme interne est compréhensible pour les citoyens. Tel n'est pas le cas de l'architecture institutionnelle de l'Union européenne dont la complexité nuit à la compréhension du citoyen. La Commission¹¹³ reconnaît la complexité de cette architecture, résultant du caractère *sui generis* de l'Union¹¹⁴. Les citoyens ne peuvent en effet comparer l'Union à aucun autre modèle politique connu puisqu'elle se trouve être un système original unique. C'est pourquoi, dans sa communication sur l'architecture institutionnelle¹¹⁵, la Commission a appelé de ses vœux une « clarification des rôles et des responsabilités de chaque institution dans le cadre des procédures décisionnelles ». Une pédagogie intensive lui est apparue hautement nécessaire pour expliquer le système politique européen aux citoyens, ce que, pour l'heure, ni les institutions de l'Union européenne ni les États membres ne font de façon satisfaisante.

Le cas du Conseil illustre bien cette complexité. Il cumule des fonctions législative et exécutive, conduisant légitimement le citoyen à s'interroger sur son rôle et sa légitimité. Une lecture stricte du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, en vigueur dans certains États, exige en effet que les trois fonctions principales de l'État soient plus nettement confiées à des entités distinctes. Or, le double rôle du Conseil rend incertaine la distinction entre exécutif et législatif. De plus, la division du pouvoir exécutif rend son contrôle difficile par la Cour de justice. C'est une telle opacité qui, pour Philippe de SCHOUTHEETE de TERVARENT explique la confusion des citoyens¹¹⁶. Le déficit de connaissances d'un système est générateur de manque de confiance.

¹¹³ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Rapport sur la gouvernance européenne (2003-2004) - (Document de travail des services de la Commission), SEC(2004) 1153, 22.9.2004, Bruxelles.

¹¹⁴ « *Sui generis* : « (de son propre genre) qualification d'une situation juridique dont la nature singulière empêche de la classer dans une catégorie déjà connue », (GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, Précis Dalloz : Droit, 20^e éd., 2013, 984 p.).

¹¹⁵ COM (2002) 728 final/2.

¹¹⁶ SE DE SCHOUTHEETE confirme que : « Le contrôle de l'exécutif est rendu difficile par la division du pouvoir exécutif entre la Commission (pour la concurrence par exemple), le Conseil, les États membres sous des formes très diverses, et parfois les régions. A cette difficulté se superpose le fait que dans l'Union la distinction entre l'exécutif et le législatif n'est pas clairement établie. Cette confusion des pouvoirs et des compétences – confusion qui résulte de la méthode communautaire et est donc difficile à corriger- est une source d'opacité. »,

Pourtant, à de nombreux égards, le manque de confiance du citoyen envers les institutions de l'Union que nous avons analysé n'est pas justifié. Depuis l'entrée en vigueur du Traité sur la CECA, la Communauté européenne - puis l'Union européenne - a engrangé d'incontestables succès à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. À l'intérieur de ses frontières, l'Union a réussi à maintenir de paix et la liberté (raisons à la base de la création des communautés en 1951) et a œuvré pour le respect des droits de l'homme. Le niveau de vie global dans ses frontières s'est élevé, sans parler de l'union douanière et monétaire ainsi que de la libre circulation dans l'espace européen dont chacun jouit. L'Union a géré avec succès un élargissement massif à plus de 10 États, stabilisant ainsi politiquement l'Europe. Mais cela ne suffit pas à effacer la méfiance des citoyens, qui peut être évaluée. D'après Pierre BLAISE et Evelyne LENTZEN, la mesure de l'adhésion des électeurs constitue d'ailleurs un des enjeux de l'élection du Parlement européen. Cette adhésion se mesure par l'observation du taux de participation dans les pays où le vote n'est pas obligatoire¹¹⁷. Or les faibles taux de participation aux élections européennes entre 1979 et 2009, traduisent la faiblesse de l'adhésion des électeurs en plus de leur méfiance. Malgré l'intégration des nouveaux États membres, le taux de participation aux élections européennes décline : il était de 61,99% des électeurs inscrits en 1979, 58,98%, en 1984, 58,41% en 1989, 56,67% en 1994, 49,51% en 1999, 45,47% en 2009, 43% en 2009 et 42,54% en 2014¹¹⁸. Ces taux de participation déclinants révèlent le manque de crédibilité du processus décisionnel et du système institutionnel et politique dans son ensemble. Certes, les raisons de ce déclin varient d'un État à l'autre mais toutes se rejoignent dans le fait que le vote au niveau européen « s'inscrit dans un cycle électoral propre à chaque État », comme le rappellent Pierre BLAISE et Evelyne LENTZEN¹¹⁹ ou encore Andrew MORAVCSIK¹²⁰. Le vote est conditionné par un ensemble de facteurs locaux et de

(SE DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT (P.), « Légitimité des institutions et processus démocratique dans les institutions », Symposium du 3 – 4.07.2002, Institut Royal des Relations Internationales Egmont, Bruxelles).

¹¹⁷ BLAISE (P.) & LENTZEN (E.), « Les élections européennes de juin 1994 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1994, vol.18, n° 1443-1444, p. 1-54.

¹¹⁸ Site officiel du PE, taux de participation aux élections européennes entre 1979 et 2009 (accédé en janvier 2014) :

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/000cdcd9d4/%C2%A0Taux-de-participation-%281979-2009%29.html>

¹¹⁹ BLAISE (P.) & LENTZEN (E.), « Les élections européennes de juin 1994 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1994, vol.18, n° 1443-1444, p. 1-54.

¹²⁰ MORAVCSIK (A.), « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, 2003/2, n°10, p. 87 – 105.

conjonctures politiques nationales. En conséquence de quoi, les citoyens perdent de vue les enjeux européens¹²¹.

De même, la longueur de la procédure d'adoption des actes juridiques contraignants est une cause du manque de la visibilité des actions européennes. La phase pré-législative de la procédure législative ordinaire peut s'étaler sur vingt mois. Comme le souligne le Parlement européen¹²², « la durée moyenne nécessaire pour la conclusion d'un accord en première lecture au cours de la période de mai 1999 à avril 2004 était de 12 mois. Pour une deuxième lecture, cette durée était de 25,1 mois. Au cours de la période de mai 2004 à décembre 2006, la durée moyenne nécessaire pour un accord en première lecture était de 15,7 mois et de 32 mois pour un accord en deuxième lecture ». Si l'on excepte quelques cas de crise, les solutions trouvées par les institutions européennes ne peuvent donc jamais être et apparaître comme une réponse rapide aux problèmes des citoyens. Le déficit de proximité fonctionnelle est donc patent.

A de nombreux égards, les obstacles à la proximité présentés apparaissent comme intrinsèques à la nature particulière de l'Union européenne. L'Union étant encore une organisation internationale, elle n'a pas comme l'Etat vocation à devenir une organisation « proche » des citoyens. Les mécanismes d'administration indirecte laissent entre les mains des Etats la responsabilité de mettre en œuvre sur leur territoire les politiques et normes de l'Union. Le déficit de légitimité de l'Union est donc pour une large part la conséquence de son incapacité à mener des actions de terrain, au plus près des citoyens et dans un temps raisonnable.

Le déficit de proximité de l'Union doit donc être formulé au pluriel : déficit de proximité affective malgré l'élection, déficit de proximité affective et déficit de proximité « fonctionnel » se cumulent. Ils nourrissent ce que l'on nomme souvent, d'un terme générique, le déficit de légitimité de l'Union européenne et de ses

¹²¹ Les prémices d'une évolution positive avaient été mises en évidence par Sara HOBOLT dans son analyse d'une série de données issues des élections du Parlement européen de 2009. Elle avait conclu que dans les pays où les sujets européens ont été plus largement couverts, les votes ont davantage reflété une logique européenne, (HOBOLT (S.B.) & FRANKLIN (M.), « Electoral Democracy in the European Union », *Electoral Studies*, 2011, vol.30, n°1, p1-3). Voir aussi HALLERBERG (M.), MARZINOTTO (B.), WOLFF (G.B.), « De l'efficacité et de la légitimité des politiques économiques européennes », *Bruegel Working Papers*, janvier 2014, 11p.

¹²² PARLEMENT EUROPEEN, KRATSA-TSAGAROPOULOU (R.), VIDAL-QUADRAS (A.), ROTHE (M.), « Rapport d'activités, 1er mai 2004 – 13 juillet 2009, (6e législature) », Délégations au comité de conciliation, PE427.162v01-00.

institutions. Les institutions de l'Union européenne n'ignorent rien de ce constat sévère et de ces insuffisances. Elles ont conçu, avec les Etats, différentes stratégies pour y remédier et ont mené différentes réformes qu'il convient à présent d'évaluer.

CHAPITRE 2 – LES TENTATIVES DE RESORPTION DU DEFICIT DE LEGITIMITE DE L’UNION

Les États membres de l’Union ont cherché des solutions pour remédier au déficit de légitimité de l’Union européenne. Leur vocation était de résorber une crise qu’Yves SINTOMER considère « marquée (...) par le décrochage politique des classes populaires [et] l’affaiblissement des partis »¹²³. Les réformes menées sont de deux types. Ce sont tout d’abord des réformes que l’on peut qualifier de solutions d’ordre institutionnel. Leur objet fut, quelle que soit la période où elles ont été réalisées, de démocratiser les institutions de l’Union européenne. Bien que substantielles, ces réformes, il faut en convenir, n’ont pas suffi à résoudre le problème de l’éloignement des institutions et des citoyens (ou la perception que ces derniers en ont), de sorte que l’on peut raisonnablement douter de la capacité de réformes purement juridiques à remédier au déficit de légitimité. Sans doute est-ce pourquoi Andrew MORAVCSIK¹²⁴ conclut de façon lapidaire que « les traités d’Amsterdam et de Nice ont échoué à modifier la configuration de l’Union de manière significative » (section 1).

Les Etats et les institutions de l’Union ont également conçu des solutions alternatives, visant à remettre le citoyen au cœur du système politique européen, à garantir leur insertion dans le processus politique européen. Ces solutions, dont on verra qu’elles sont variées et parfois expérimentales, sont apparues plus aptes à répondre à la crise de légitimité démocratique dès lors que cette crise est autant caractérisée par le décrochage politique des citoyens que « par le dynamisme des nouvelles formes d’organisation que sont les réseaux et les forums »¹²⁵. Les réformes menées n’ont pas ici consisté à démocratiser les institutions de l’UE mais à créer des liens, des relations, entre ces institutions et les citoyens de l’Union au nom desquels elles agissent (section 2).

¹²³ SINTOMER (Y.), *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, Collection Cahiers libres, 03.2007, 180p.

¹²⁴ MORAVCSIK (A.), « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, 2003/2, n°10, p. 87 – 105.

¹²⁵ SINTOMER (Y.), *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, Collection Cahiers libres, 03.2007, 180 p.

SECTION 1- DES REFORMES INSTITUTIONNELLES INSUFFISANTES

Les États membres ont d'abord tenté de résorber le déficit démocratique par une réforme des traités fondateurs. Ces réformes, qui ont concerné toutes les institutions de l'UE ont conduit à la modification des dispositions institutionnelles des traités. Ces réformes successives ont été menées pour accentuant le fonctionnement démocratique de chaque institution et pour établir de façon plus marquée leur caractère de représentant des citoyens européens. C'est ainsi que, sans surprise, la réforme des traités fondateurs a d'abord conduit à accroître les pouvoirs du Parlement européen et à en faire l'institution représentante des citoyens (§1). Quant à la Commission, les réformes successives du traité tentent inexorablement – mais avec un succès mitigé - de l'arracher à son image d'institution technocratique (§2). La réforme des modalités de vote au Conseil participe de la même tentative d'en faire une institution « représentative des électeurs européens » (§3). Cette section s'achève en montrant que, malgré ces réformes, les Parlements nationaux restent faiblement impliqués dans le processus législatif européen (§4). De sorte que les réformes institutionnelles réalisées ne suffisent pas à remédier aux maux combattus.

§1 - L'insuffisance des réformes du Parlement

Rappelons la situation d'origine. Entre 1958 et 1978, les députés au Parlement européen étaient désignés par chaque Parlement national des États membres. Lors du sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974, les chefs d'État et de gouvernements ont toutefois décidé que des élections directes « devraient intervenir à partir de 1978 ». Ils ont adopté l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct en 1976. Cet acte est entré en vigueur en juillet 1978 et a été mis en œuvre avec les premières élections des 7 et 10 juin 1979. On le sait, à partir de cette date, le Parlement a milité intensément pour faire évoluer son rôle qui était initialement consultatif. Il a obtenu le pouvoir législatif en co-exercice avec le Conseil. Son rôle fut d'abord renforcé avec la procédure de coopération instituée par l'Acte unique européen en 1986. L'Acte unique conférant à l'assemblée le titre de « Parlement européen » a, de surcroît, constitué une importante avancée symbolique. Pour autant, ce Parlement souffrait encore d'une grande faiblesse : mal élu, peu connu des opinions publiques, il ne détenait pas la réalité du pouvoir législatif.

C'est le Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht en 1992¹²⁶, qui a amélioré sa situation en introduisant la procédure de codécision. Cette procédure consacre un accroissement des pouvoirs du Parlement européen. L'article 251 du Traité (actuel article 294 TFUE) oblige en effet le Conseil à se prononcer sur les amendements proposés par le Parlement européen lors de la deuxième lecture menant à l'adoption d'un projet législatif. En d'autres termes, soit il accepte les amendements parlementaires et modifie sa position, soit il ne les accepte pas et est alors convoqué un Comité de conciliation. Le Conseil est également obligé d'informer le Parlement des motivations à la base de sa position sur le projet législatif. Parlement européen et Conseil doivent par conséquent s'entendre : aucun ne domine l'autre.

Dans les années suivantes, le Parlement européen a concentré ses efforts sur l'élargissement du domaine de la codécision. L'évolution consistant à faire de la codécision la procédure de droit commun d'adoption des actes de droit dérivé a donc nettement favorisé le Parlement¹²⁷. C'est le TFUE¹²⁸ qui a fait de la procédure de codécision la procédure législative ordinaire. Ainsi, au titre de l'article 289-1 TFUE, « La procédure législative ordinaire consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission. (...) ». Le Parlement européen se trouve dans ce cas sur un pied d'égalité avec le Conseil et a aujourd'hui accédé au titre de co-législateur, comme l'indique l'article 16 TUE selon lequel « 1. Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législatives et budgétaires ».

Il faut ici souligner combien faire de la procédure de codécision la procédure législative ordinaire a procédé d'une stratégie de démocratisation de l'UE¹²⁹. Une conséquence importante de cette réforme est que le nombre de dossiers soumis à la délibération publique a considérablement augmenté. On peut alors considérer que les

¹²⁶ *Traité sur l'Union européenne*, et déclarations annexes, signé le 7.2.1992 à Maastricht, JO C 191 du 29.7.1992, entrée en vigueur le 1.11.1993.

¹²⁷ MONJAL (P.Y.), *Glossaire, termes juridiques européens*, éd. Gualino, 2005, p.81-147, 183p.

¹²⁸ *Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne*, signés le 13.12.2007, JO C 306 du 17.12.2007, entrée en vigueur le 1.12.2009.

¹²⁹ Victor CUESTA indique que: «Therefore, every reform of the founding Treaties has gradually increased the power of the EP in the law-making process -mainly, through the extension of the codecision procedure- and its political control over the European Commission. This strategy of democratisation, though, has been followed by ever-lower turnouts in European elections and an increasing feeling of disaffection among European citizens towards supranational integration», (CUESTA (V.), « The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy », *European Public Law*, 2010, vol.16, n°1, p. 123-138).

citoyens ont aujourd'hui l'occasion de s'exprimer sur un nombre considérable de sujets via le Parlement européen.

Pourtant, il est difficile de dire si l'extension des pouvoirs du Parlement est la cause ou la conséquence de sa prétention à être l'institution représentative et représentante des citoyens européens. Il est en tous les cas certain que l'extension de ses pouvoirs doit être reliée à la nouvelle rédaction des articles 10-2 et 14-2 TUE qui insistent sur la représentativité du Parlement européen. Ces articles disposent que le Parlement européen se trouve désormais composé des représentants des «citoyens de l'Union», et non plus des représentants des «peuples des États réunis dans la Communauté » comme le formulait l'article 189-1 TCE. Ce changement sémantique témoigne d'une volonté de mettre en avant l'unique source de légitimité du Parlement. Le Parlement européen est désormais affranchi des Parlements nationaux d'où il tirait sa légitimité à l'aube de son histoire ; il est replacé au cœur du processus législatif. Surtout, l'institution parlementaire est proprement européenne et représente chacun des citoyens de l'Union. Il n'y a désormais qu'un corps de citoyens européen représenté par une seule institution. Le terme « peuple » n'est bien sur jamais utilisé au singulier mais l'évolution est notable.

Certains députés européens insistent sur la représentativité accrue du Parlement européen. Pour M. Andrew DUFF¹³⁰, eurodéputé fédéraliste du groupe ALDE, l'introduction du principe de « dégressivité proportionnelle » par les Traités signés à Lisbonne a pour conséquence que les membres du Parlement européen représentent désormais « l'Union des citoyens » et non plus « les populations des États »¹³¹. Cela est lié au nombre maximal de sièges au Parlement européen : plus un État membre est peuplé, plus chacun de ses députés représente d'habitants. Pour M. DUFF, chaque député a donc en même temps plus de poids dans la décision et plus de responsabilités envers ses électeurs. Il représente plus que les électeurs de sa circonscription : il représente une « Union des citoyens ».

On peut toutefois relativiser l'importance de ce changement. C'est ce qu'a fait la Cour constitutionnelle de Karlsruhe dans un arrêt du 30 juin 2009¹³² où elle a rappelé

¹³⁰ lors des élections européennes de 2014, M. DUFF a perdu son siège de député européen lorsque le parti politique Libéral Démocrate, auquel il appartient, a rassemblé moins de 7% des votes dans sa circonscription.

¹³¹ DUFF (A.), *True Guide to the Lisbon Treaty*, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, 2007.

¹³² Arrêt du 30 juin 2009, recueil BVerfGE 89, 155 < 184 s.

que « le Parlement européen n'est pas (...) l'organe de représentation d'un peuple européen souverain ». Le juge constitutionnel allemand a examiné la composition du Parlement pour appuyer son analyse. Il a noté que le Parlement européen est composé de quotas d'eurodéputés proportionnels à la population de chaque État membre. Il en découle, selon le Tribunal, que « la représentation des citoyens au sein du Parlement européen est rattachée non pas à l'égalité des citoyens de l'Union (article 9 TUE...), mais à la nationalité ; un critère qui, en tant que tel, constitue un critère de distinction absolument prohibé dans l'Union européenne ». En d'autres termes, malgré le changement de sémantique des articles du Traité, le Parlement continuait à représenter les peuples des États et non pas les citoyens. Le juge allemand poursuit en estimant que « le Parlement est organisé sur le modèle d'une représentation des peuples, représentés par leurs contingents nationaux respectifs de députés, et non sur celui d'une représentation des citoyens de l'Union entendus comme formant une unité indifférenciée selon le principe du poids égal des voix des électeurs ». Cette limite, relevée par le juge constitutionnel allemand, impose sans contestes de relativiser l'importance du changement opéré.

De toute évidence, les réformes du Parlement restent donc insuffisantes et des aménagements substantiels du mode d'élection des eurodéputés sont encore nécessaires. C'est pourquoi, en novembre 2015, le Parlement européen a adopté une résolution¹³³ visant à proposer au Conseil une modification de « l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct ». Afin de pousser à l'établissement d'une procédure électorale uniforme sur tout le territoire de l'Union, le Parlement propose une série de mesures aux États membres et aux partis politiques européens. Les mesures proposées sont liées à la logistique de la campagne électorale, mais également à la nomination des candidats aux élections. Il suggère aux États,

¹³³ PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne*, (2015/2035(INL)), édition provisoire.

entre autres¹³⁴, l'introduction d'un seuil (pourcentage minimal des votes)¹³⁵ afin d'éviter une trop grande fragmentation des partis politiques au sein du Parlement et ainsi faciliter son fonctionnement¹³⁶ En ce qui concerne les partis politiques européens, le Parlement les encourage à harmoniser leur procédure de nomination des candidats aux élections. Selon le Parlement, l'idéal serait que les partis nationaux sélectionnent leurs candidats par un vote démocratique. Le Parlement décide également de fixer un délai¹³⁷ « commun minimal de 12 semaines avant la date des élections pour l'établissement des listes des candidats », pour leur permettre de présenter leurs programmes et pour l'organisation des débats politiques Enfin, le Parlement suggère de coordonner la logistique des élections au niveau européen en se donnant le droit de fixer la période avant les élections de 2019 et en proposant la mise en place d'une autorité électorale européenne chargée surveiller le déroulement des élections européennes. Malgré cette volonté du Parlement européen d'europeaniser totalement l'élection européenne, il n'est pas certain qu'une telle réforme soit menée dans un futur proche, dès lors que la procédure de l'élection européenne renvoie encore pour une large part aux droits nationaux et que persistent d'importantes différences entre les Etats.

En somme, même si le statut du parlement européen a considérablement évolué depuis 1957, le caractère représentatif de cette institution reste imparfait. dans la

¹³⁴ Le Parlement « encourage les États membres à autoriser le vote par correspondance, le vote électronique et le vote sur l'internet afin d'accroître la participation ; recommande aux États membres, pour l'avenir, d'envisager d'harmoniser l'âge minimal des électeurs à 16 ans ». Il demande également aux Etats membres d'améliorer la visibilité des partis politiques européen « en indiquant leurs noms et logos sur tous les supports utilisés lors de la campagne électorale », mais également adoptant « des cadres juridiques adéquats qui garantissent les normes les plus élevées en matière d'information » des électeurs. Une autre mesure suggérée aux Etats membres consiste à introduire une règle de non cumul du mandat de député européen avec celui de député d'un parlement ou d'une assemblée régionale investis de pouvoirs législatifs. Il propose également de limiter les dépenses de campagne à « un montant raisonnable », sans pour autant indiquer quel montant serait considéré raisonnable. (PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne*, (2015/2035(INL)), édition provisoire.)

¹³⁵ « pour l'attribution des sièges dans les États membres constituant une circonscription unique et dans les circonscriptions ayant recours à un scrutin de liste et comptant plus de 26 sièges, d'un seuil obligatoire allant de 3 % à 5 % ». (PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne*, (2015/2035(INL)), édition provisoire.)

¹³⁶ Les eurodéputés doivent se regrouper en groupes politiques au sein du Parlement afin d'accéder aux facilités logistiques offertes par le Parlement, tels que subsides, locaux, etc...Les eurodéputés se regroupent par affinité politique. Une trop grande fragmentation du spectre politique rend ce regroupement plus difficile.

¹³⁷ Le souci du Parlement d'harmoniser les délais vient de la constatation que les périodes fixées aux partis politiques pour leurs campagnes électorales varient entre les États membres de 17 à 83 jours. Le Parlement estime que cette disparité induit une inégalité entre les électeurs européens. Le Parlement propose également que les élections se terminent à 21 heures CET le dimanche des élections européennes dans tous les États membres. (PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne*, (2015/2035(INL)), édition provisoire.)

même lignée, les réformes successives de la Commission ne sont pas parvenues à en faire une institution démocratique ou perçue comme telle.

§2 - La difficile « démocratisation » de la Commission

La Commission est souvent considérée comme se situant au cœur du déficit démocratique du système politique européen. Elle nourrit la critique de « bureaucratie bruxelloise » souvent adressée à l'UE. Elle possède pourtant une légitimité juridique tirée des Traités qui définissent son mandat. Walter HALLSTEIN¹³⁸, premier président de la Commission européenne (1958-1967) expliquait ainsi que « la Communauté économique européenne est un phénomène juridique remarquable. C'est une création du droit ; c'est une source de droit ; et c'est un système juridique ». Mais aujourd'hui, cette seule légitimité juridique est insuffisante. Les États membres ont donc décidé de créer un lien entre la Commission européenne et les citoyens, par le truchement du Parlement. Ils ont notamment modifié la procédure de nomination du collège des commissaires et de son Président. Depuis le Traité de Nice en vigueur en 2003, la procédure de désignation se présente comme suit : après consultation du Parlement, les États via le Conseil européen, désignent la personnalité appelée à devenir Président de la Commission. Ils désignent ensuite les autres membres en coopération avec celui-ci. Le collège qui en résulte est soumis à un vote d'approbation du Parlement européen et est ensuite formellement désigné par les États. Concrètement, chaque commission parlementaire approuve par vote le commissaire européen pertinent après audition ; ensuite, la session plénière approuve le collège dans son ensemble¹³⁹. La Déclaration

¹³⁸ Walter HALLSTEIN est cité par Arnaud DOTEZAC dans un article sur le déficit démocratique européen, (MARKET MAGAZINE, DOTEZAC (A.), « Le déficit démocratique de l'Europe », *Market magazine*, n°117, 25 juillet 2014).

¹³⁹ L'article 14-1 TFUE dispose : « 1 - Le Parlement européen (...) élit le président de la Commission ». D'après l'article 17 TFUE alinéas 3 et 7 : « 3. (...) La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. (...) Les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. (...) »

7. En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. (...) »

Le Conseil, d'un commun accord avec le président élu, adopte la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission. Le choix de celles-ci s'effectue, sur la base des suggestions faites par les États membres (...).

Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée ».

ad article 17, paragraphes 6 et 7, du TUE dispose quant à elle que les « (...) représentants du Parlement européen et du Conseil européen procéderont (...) aux consultations nécessaires dans le cadre jugé le plus approprié. Ces consultations porteront sur le profil des candidats aux fonctions de président de la Commission en tenant compte des élections au Parlement européen ».

Plusieurs points peuvent être relevés. Tout d'abord, l'élection du Président de la Commission européenne par le Parlement européen vise à donner davantage de visibilité à la Commission. Le but est que les populations européennes puissent identifier l'institution à une personnalité phare. L'enjeu est aussi de donner une légitimité plus forte au chef de la Commission. Pendant longtemps, le choix du Président n'a dépendu que de négociations entre le Parlement européen et le Conseil. Mais aujourd'hui, le traité impose de tenir compte de la majorité parlementaire « nouvellement élue »¹⁴⁰. Le renouvellement du collège de commissaires se fait donc en même temps que les élections pour le renouvellement du Parlement européen. L'attention portée par l'opinion aux élections européennes ne peut que rejaillir sur la Commission. On peut par conséquent estimer que le lien créé entre la majorité parlementaire et le choix du Président de la Commission est de nature à accroître la légitimité du mode de désignation de la Commission.

A l'occasion des élections européennes de mai 2014, les quatre principales formations politiques au Parlement européen (le Parti populaire européen, le groupe de l'Alliance progressiste de socialistes et des démocrates, le groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe et le groupe des Verts européens) ont développé une interprétation large des articles 14 et 17 TUE. Chacune de ces formations a présenté un candidat au poste de Président de la Commission européenne¹⁴¹. Et, lors de la présentation de leur programme politique pendant une conférence donnée le 29 octobre 2013¹⁴², leurs porte-parole ont reconnu que la logique démocratique voulait que le président soit issu de la majorité ayant gagné les élections.

¹⁴⁰ Article 17-7 TUE.

¹⁴¹ Dans son discours sur l'état de l'Union de 2012 le Président BARROSO avait fait une telle proposition au Parlement européen : « Le débat politique paneuropéen pourrait ainsi être renforcé si les partis politiques européens présentaient leur candidat au poste de président de la Commission dès les élections du Parlement européen de 2014 », (BARROSO (J.M.), *Discours sur l'état de l'Union 2012*, SPEECH/12/596, Bruxelles, 12 Septembre 2012).

¹⁴² Présentation des programmes politiques des différents groupes politiques au PE, conférence du 29.10.2013, à la Représentation du Palatinat de Rhineland, Bruxelles.

Cependant, les partis n'ont pas attendu les résultats des élections pour proposer des candidats, même ceux qui « savent bien qu'ils n'auront pas la majorité » comme l'a expliqué Mme ORREGO WENNICK qui était porte-parole du groupe ALDE. Le PPE a ainsi présenté M. Jean-Claude JUNCKER comme candidat au poste de Président de la Commission européenne. On le sait, le PPE a remporté 220 sièges sur 751 au Parlement européen. Le 27 juin 2014, le Conseil européen a logiquement officiellement nommé M. JUNCKER à la fonction de Président de la Commission européenne. Le 15 juillet, le Parlement européen l'a élu et M. Juncker a débuté son mandat le 1er novembre 2014.

Le poids de l'élection européenne dans le choix du Président de la Commission et du collège de commissaire est donc devenu un élément important dans la formation de la Commission européenne. Cet élément, couplé à la responsabilité politique de la Commission vis-à-vis du Parlement européen, impose une réflexion sur une question polémique : la politisation de la Commission européenne. La neutralité politique de la Commission est-elle en danger ? Il semble que non. En effet, si la Commission est responsable devant le Parlement, elle ne l'est ni devant les États ni devant le Conseil. Elle continue donc à jouir d'une grande indépendance, renforcée par l'autonomie des commissaires dans l'accomplissement de leurs tâches. Ces derniers ne sollicitent aucune instruction de leur gouvernement ou organisme d'origine.

De plus, si cette réforme fait apparaître clairement un lien entre la Commission et le Parlement, il faut convenir que la Commission est soumise à un contrôle parlementaire somme toute limité malgré les termes du traité. Certes, depuis l'origine, les traités prévoient que le Parlement, par le recours au mécanisme de la motion de censure, peut contrôler la Commission conformément à l'article 234 TFUE. Autrement dit, la Commission est responsable devant le Parlement européen. Si une motion de censure est adoptée, les membres de la Commission « doivent démissionner collectivement de leurs fonctions et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doit démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission ». Mais des garanties entourent le recours à cette arme du Parlement. L'article 234 TFUE précise en effet que la motion de censure doit être « (...) adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité des membres qui composent le Parlement européen ». La motion de censure, même si elle

n'a encore jamais été utilisée par le Parlement, constitue bien un instrument de dissuasion politique puissant. Bien qu'elle soit accompagnée d'autres outils de contrôle à la disposition du Parlement, la motion de censure ne suffit pas en pratique à assurer un contrôle parlementaire complet dans le cadre du système politique européen. Mark HALLERBERG *et al*¹⁴³ relèvent pour le démontrer que la Commission européenne n'entretient pas de relation avec les Parlements nationaux. Or, selon ces auteurs, seuls des contacts réguliers avec les assemblées parlementaires nationales permettraient d'accroître la légitimité de cette institution européenne. Ils donnent en exemple de tels contacts la visite du Président de la Banque centrale européenne, Mario DRAGHI, au parlement allemand (Bundestag) en octobre 2012¹⁴⁴. Une telle pratique pourrait être imitée par les traités puisque les Parlements nationaux bénéficient d'un droit d'information. Elle répondrait, en même temps, au besoin d'actions de terrain étudié dans le chapitre premier, et au nouveau rôle accordé par les traités aux Parlements nationaux. Pour l'heure, malgré les réformes réalisées, la Commission reste assez largement, en raison de ses missions mêmes, une institution éloignée des citoyens de l'Union européenne.

§3 - Le lien ténu entre le Conseil et les électeurs européens

Il peut paraître saugrenu de s'intéresser au lien existant entre le Conseil et les électeurs européens. Traditionnellement, le Conseil est en effet décrit comme l'institution représentant la légitimité étatique. Pourtant, il nous semble que la réforme de la pondération des voix, lors des votes à la majorité qualifiée, peut être rapprochée des tentatives menées pour « démocratiser » les institutions, au sens où l'on s'assure qu'elles agissent bien « au nom » des citoyens de l'Union.

Rappelons que, depuis le traité CEE, chaque Etat membre se voit accorder un certain nombre de voix quand il vote au Conseil. Ce nombre de voix est déterminé selon des savants calculs qui prennent en compte la taille, l'importance politique de cet Etat mais aussi, de façon croissante, l'importance de sa population. On peut donc considérer que les populations européennes sont ainsi représentées, en plus des

¹⁴³ HALLERBERG (M.), MARZINOTTO (B.), WOLFF (G.B.), « De l'efficacité et de la légitimité des politiques économiques européennes », *Bruegel Working Papers*, janvier 2014, 11p.

¹⁴⁴ THE FINANCIAL TIMES, STEEN (M.) & WIESMANN (G.) « Draghi faces Bundestag sceptics », Berlin, 24 October 2012.

gouvernements, lors des votes à la majorité qualifiée. L'importance démographique de la pondération doit être soulignée. En accordant à l'Allemagne 29 voix, il ne s'agit pas seulement de rendre compte du fait que sa population est la plus importante de l'Union ; il s'agit aussi de veiller à ce que le poids de cette population joue un rôle lors des votes au Conseil. On peut donc voir dans les réformes de la pondération, et notamment dans l'introduction de seuils démographiques, la volonté d'intégrer les citoyens au processus de décision au Conseil.

C'est en ce sens que l'on peut comprendre la réforme du mode de vote de 2014, comme l'expliquait d'ailleurs le Conseil européen: « À partir du 1er novembre 2014, de nouvelles règles s'appliqueront pour le calcul de la majorité qualifiée au Conseil européen et au Conseil de l'Union. À compter de cette date, un système de double majorité des membres et de la population remplacera les règles actuelles fondées sur un système de voix pondérées attribuées à chaque État membre, en vigueur depuis 1957. Ces nouvelles règles de vote visent à faciliter la prise de décision à la majorité qualifiée au sein du Conseil européen et du Conseil et à renforcer la légitimité démocratique, conformément au principe "un citoyen, une voix" »¹⁴⁵. Chaque État membre est donc conçu comme le porteur de la voix de chacun de ses citoyens.

Cette réforme est d'autant plus intéressante que les domaines du vote à la majorité qualifiée correspondent généralement à ceux de la procédure de codécision, ce qui oblige le Conseil à collaborer étroitement avec le Parlement européen. Aussi, dans le cadre de la co-décision, le citoyen est-il pleinement représenté. Il n'en demeure pas moins que le Conseil reste l'institution « intergouvernementale » par essence et que la capacité des citoyens de contrôler le Conseil est inexistante. Son lien avec « ses électeurs » semble donc relever de la rhétorique politique.

¹⁴⁵ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE *Nouveau mode de calcul de la majorité qualifiée au Conseil*, presse fiche d'information, Bruxelles, le 29 septembre 2014.

§4 - La faible implication des Parlements nationaux

Pour Anaïs LAGELLE, la construction européenne a « abouti à deux paradoxes : des parlements nationaux privés de fonction législative et un Parlement européen en déficit démocratique »¹⁴⁶. En effet, la délégation explicite à l'Union de nombreuses compétences législatives les retire du giron des Parlements nationaux. Une solution au déficit démocratique consisterait donc à insérer les Parlements nationaux dans le processus décisionnel. Telle est l'opinion exprimée par Marie-Cécile MILLIAT pour qui « le renforcement du rôle du Parlement européen et des Parlements nationaux servirait, lui, la dimension démocratique de l'Union européenne »¹⁴⁷. Certains auteurs sont même plus radicaux. Anaïs LAGELLE estime qu'il faudrait « donner le rôle décisionnel prédominant, non pas au Parlement européen, mais aux Parlements nationaux »¹⁴⁸.

S'il ne va pas aussi loin, le traité de Lisbonne essaie néanmoins « de mieux ancrer les questions européennes dans les vies politiques nationales »¹⁴⁹. Or les Parlements nationaux constituent un maillon idéal entre les citoyens et le système politique européen. C'est pourquoi le protocole n°1 annexé au TUE décrit en détail le rôle donné aux Parlements nationaux dans la procédure décisionnelle européenne¹⁵⁰. L'article 5 TUE précise également que « les Parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité ». Quant à l'article 12 TUE, il précise que les Parlements

¹⁴⁶ LAGELLE (A.), « Le rôle des Parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du traité de Lisbonne », *Revue française de droit constitutionnel*, 2011/3, n° 87, 282 p. p.25-55. Voir également DELCAMP (A.) & SICARD (F.), « Les parlements nationaux et l'Union européenne: de la reconnaissance à l'engagement », *Observatory of Parliaments after Lisbon Treaty (OPAL) online paper*, 2012, n°2, 16p.

¹⁴⁷ MILLIAT (M.-C.), « Accords et désaccords sur l'avenir de l'Union européenne », *Horizons Stratégiques*, 2007/2, n°4), p.196-218.

¹⁴⁸ LAGELLE (A.), « Le rôle des Parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du traité de Lisbonne », *Revue française de droit constitutionnel*, 2011/3, n° 87, 282p., p.25-55.

¹⁴⁹ LAGELLE (A.), « Le rôle des Parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du traité de Lisbonne », *Revue française de droit constitutionnel*, 2011/3, n° 87, 282p., p.25-55.

¹⁵⁰ L'implication des Parlements nationaux semble se mesurer notamment à l'aune du nombre de documents qui leur est transmis par le Parlement européen. Le protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux préconise que leur soient transmis : « le programme législatif annuel ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique (article 1er) ; tous les « projets d'acte législatif » 13 (article 2) 14; les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs (article 5) ; les initiatives du Conseil européen visant à modifier les Traités soit pour substituer la règle de l'unanimité par celle de la majorité qualifiée, soit pour remplacer une procédure législative spéciale par la procédure législative ordinaire (article 6, lu en combinaison avec l'article 48, 7, al. 1 et 2 TUE : « clauses passerelles ») 15; et le rapport annuel de la Cour des comptes (article 7) », (CHENEVIÈRE C., « Le rôle des Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne », *Colloque de lancement de l'Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE)*, « Belgique, Europe et mondialisation : quelles équations? », Louvain-la-Neuve, 13-14.10.2010).

nationaux reçoivent notification des projets d'actes législatifs de l'Union. Il est cependant évident que les Parlements nationaux ne jouent aucun rôle législatif à proprement parler. L'essentiel de leur rôle, tel que décrit dans le Protocole n°1 ainsi que les articles 5 et 12 TUE, réside dans le contrôle parlementaire de leurs gouvernements respectifs plutôt que dans une association à l'élaboration des décisions prises au niveau européen.

Sans surprise, les Parlements ne sont pas restés inertes devant cette situation. Le cas le plus emblématique est celui du *Folketing*¹⁵¹, Parlement danois, qui oblige son gouvernement à lui transmettre toutes les propositions envoyées par la Commission au Conseil et au Parlement européen. Le ministre pertinent mandaté au Conseil est obligé de défendre une position approuvée par le *Folketing*, auquel il rend compte dès son retour. Les Parlements nationaux cherchent donc à exercer leur influence mais cela se fait principalement au travers du droit à l'information des Parlements nationaux et par le biais du contrôle de subsidiarité. De plus, ils participent à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union, en s'informant des demandes d'adhésion à l'Union, en prenant part à la révision des traités et en coopérant avec le Parlement européen. Ils possèdent de plus la possibilité de demander à la Commission européenne de reconsidérer une proposition législative. Au vu de ce nouveau rôle accordé aux Parlements nationaux, il est possible de conclure que la dépossession de pouvoirs qu'ils ont subie au profit des institutions de l'Union européenne est progressivement –même si partiellement - compensée¹⁵². Toutefois, il n'est pas possible d'affirmer que cela suffit à contrebalancer le déficit démocratique qui découle du transfert de compétences du niveau législatif national au niveau législatif communautaire.

Cette conclusion n'est pas définitive. Mark HALLERBERG *et al*, qui ont étudié le comportement des Parlements nationaux, parviennent à la conclusion que ceux-ci possèdent une latitude d'action qu'ils n'exploitent pas. Ces auteurs ont travaillé dans le cadre de la gouvernance économique et ils ont plus particulièrement étudié le cas du semestre européen. Ils rendent notamment compte d'une étude de 2012

¹⁵¹ OCDE, *Préparation des administrations publiques à l'espace administratif européen*, Documents SIGMA, n°23, Éd. OCDE, 1998, p.78.

¹⁵² OCDE, *Préparation des administrations publiques à l'espace administratif européen*, Documents SIGMA, n°23, Éd. OCDE, 1998, p.78.

commanditée par le Parlement européen¹⁵³ ayant pour objectif de déterminer dans quelle mesure les Parlements nationaux débattent des programmes de stabilité ou de convergence, des programmes nationaux de réformes et enfin des recommandations par pays formulées par le Conseil. Les résultats montrent que seuls les Parlements français, italien, luxembourgeois, portugais, slovaque, espagnol et britannique ont débattu des programmes de stabilité et de convergence. L'étude conclut que nombreux sont les États membres qui n'ont pas discuté des recommandations du Conseil reçues à l'issue du Semestre européen. Ils ont pourtant l'obligation d'inclure ces recommandations au projet de loi de finances pour l'année suivante. Et, dans les États où un débat a eu lieu sur les recommandations, ils se sont tenus surtout au sein des commissions des affaires européennes « comme s'il s'agissait avant tout d'une question inter-institutionnelle avec l'Union, plutôt que d'un sujet concernant directement l'intérêt du citoyen ». Les auteurs en concluent que les Parlements nationaux n'utilisent pas suffisamment l'occasion qui leur est donnée de débattre des recommandations du Conseil. Cette situation est réversible.

Malgré les réformes constitutionnelles opérées, le manque de confiance des citoyens européens à l'égard des institutions qui agissent en leur nom persiste. En renfort des révisions institutionnelles, les institutions de l'Union européenne ont donc amorcé un processus de réforme qui repose sur des instruments différents et dont l'ambition est de faire participer les citoyens à la vie politique de l'Union européenne.

SECTION – 2. LA RECHERCHE DE NOUVEAUX MODES D'ASSOCIATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU PROCESSUS POLITIQUE

A côté des réformes institutionnelles, dont l'objet était surtout de transformer les institutions européennes en organes « agissant au nom » des citoyens et perçues comme telles, d'autres réformes ont été menées. Elles concernent moins les institutions elles-mêmes que le lien qui existe (ou doit être créé) entre ces institutions et les citoyens. Leur ambition est de développer ce que l'on peut appeler des formes de participation des citoyens à la vie politique et, idéalement, au processus décisionnel. Ici, la notion de participation doit être entendue avec souplesse : elle se

¹⁵³ EUROPEAN PARLIAMENT, *Study - An assessment of the European semester*, PE 475.171, Directorate general for internal policies policy, Department A: Economic and Scientific Policy, September 2012.

rapporte « au fait d'être entendu avant toute prise de décision » selon la formule de Deirdre CURTIN et Albert Jacob MEIJER qui la rapprochent de l'idée de transparence.

Les réformes menées à cette fin sont variées. Le parlement et le Conseil ont essentiellement choisi de mener des politiques d'ouverture à la société civile (§1), ce terme décrivant un accès élargi à leurs bâtiments et leurs documents. La Commission a de son côté initié puis soutenu le développement d'une politique de communication innovante (§2). Enfin, par le biais de la notion de gouvernance, la Commission a proposé un cadre politique rénové permettant de repenser le rôle de la société civile et des citoyens dans le processus décisionnel européen (§3).

§1 - Les politiques « d'ouverture » à la société civile

Il est dans l'intérêt d'une Union à la recherche de légitimité démocratique de se rendre accessible à ses citoyens en permettant aux personnes morales et physiques intéressées de prendre part à « l'exercice des responsabilités collectives »¹⁵⁴. Dans le même temps, elle alloue aux groupes de la société civile une emprise tangible sur la chose publique. Les solutions retenues par le Parlement et le Conseil ont eu pour but de permettre aux citoyens, et aux organisations qui les représentent au sein de la société civile, d'accéder aux institutions de l'Union et aux documents qu'elles produisent. Le Parlement a ouvert l'accès des personnes à ses débats (A) et le Conseil a amorcé la levée du secret de ses travaux (B).

A. L'ouverture du Parlement européen

Pour le Parlement européen, faire participer les citoyens à la vie politique passait par un accès amélioré des personnes extérieures à ses bâtiments et à ses débats¹⁵⁵. L'exigence fut d'autant plus forte que l'on peut considérer le Parlement

¹⁵⁴Expression de Jacques CHEVALLIER. CHEVALLIER (J.), *L'administration face au public*, in : La communication administration-citoyens, PUF 1983, pp. 13-60.

¹⁵⁵ BOUWEN (P.), « The logic of access to the European Parliament: business lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs », *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, n°3, 09.2004, p. 473-495. Voir aussi MARSHALL (D.), « Who to lobby : Institutional and organisational constraints to influencing European

européen comme devant être, par définition, une institution ouverte aux représentants de la société civile. A certains égards, la situation du représentant d'un intérêt européen particulier cherchant le contact avec un eurodéputé n'est guère différente de celle d'un électeur désirant rencontrer son élu pour lui soumettre un problème. On peut d'ailleurs se demander comment distinguer concrètement un électeur et un membre de la société civile : il est tout à fait courant qu'un membre de la société civile souhaite rencontrer un eurodéputé à propos d'un sujet en débat. M. Rainer WIELAND, Vice-Président du Parlement européen, député du groupe du Parti populaire européen, l'a d'ailleurs rappelé lors d'une conférence sur la transparence organisée par le Médiateur européen: « nous ne pouvons pas refuser (l'entrée du Parlement) à ces lobbyistes non inscrits, car tout un chacun a le droit à l'information ». Le Parlement européen met ainsi en pratique son « principe de proximité »¹⁵⁶ Au nom de cette ouverture, à Bruxelles et Strasbourg, les débats au Parlement sont devenus publics. On parle de publicité « matérielle » des débats. La publicité audiovisuelle, fondée sur la retransmission en direct des sessions plénières sur l'internet s'est rapidement et fortement développée. Seules les réunions des partis politiques, les trilogues ainsi que les réunions administratives, comme les conférences des présidents ou réunion des questeurs, ne sont pas publics. Les documents de session, détails des votes, ainsi que les procès-verbaux de séance des commissions parlementaires et des sessions plénières, et autres documents sont également publiés.

Est-il cependant possible d'aller plus loin ? La société civile exerce une pression¹⁵⁷ pour que les sessions en commission du Parlement soient rendues publiques. Mais les députés européens ne sont pas favorables à cette mesure. M. Rainer WIELAND, vice-président du Parlement européen, s'est exprimé à ce sujet. Il

Parliamentary Committees », *the 11th European Union Studies Associated conference*, Marina del Rey, LA, California, 23.04.2009.

¹⁵⁶ « We cannot reject (from the Parliament premises) those lobbyists who are not registered because everybody has the right to know » (*International Right to Know Day - EU transparency: Where are we now?*, Seminar organised by the European Ombudsman, Brussels, 28 September 2013).

¹⁵⁷ Ainsi le représentant de l'ONG VoteWatch réclamait au Parlement européen d'aller plus loin dans sa propre politique de transparence : « [There are many] achievements at the EP in terms of transparency : we can access questions, speeches, amendments, votes in plenary are public and sessions are streamed. There are still steps to be taken in order to achieve the availability of information about the vote at committee stage. We hope the new Parliament will discuss this. Regarding the non legislative resolutions with high profile : the reports and vote should be made public, now there are not », *International Right to Know Day - EU transparency: Where are we now?*, Seminar organised by the European Ombudsman, Brussels, 28 September 2013.

estime¹⁵⁸ qu'« en général, dans les Parlements en Europe les réunions des comités ne sont pas rendues publiques. D'après moi, la publicité des votes en plénière est une évolution positive». Pour le vice-président qui, on le voit, n'est pas favorable à la publicité des travaux des commissions parlementaires, il n'existerait aucune raison d'imposer au Parlement européen ce qui n'a rien d'une coutume au niveau national.

Pour le Parlement, l'enjeu est donc d'autoriser et de permettre que s'établisse un contact des citoyens avec le Parlement et d'en fixer les conditions. Il s'agit de savoir qui passe les portes du Parlement pour rencontrer les parlementaires et de s'assurer que ces personnes représentent bien un groupe de la société civile. Il s'agit surtout d'éviter toute tentative de corruption. Assurer un accès égalitaire au Parlement européen impose donc une double transparence : celle du demandeur et celle de l'autorité décisionnaire. Depuis 1996, les questeurs octroient donc l'accès au Parlement européen en échange d'une inscription dans un registre et de l'adhésion à un code de bonne conduite. Le règlement intérieur du Parlement européen a été modifié en ce sens¹⁵⁹.

¹⁵⁸« about transparency in the EP. In general parliaments in Europe do not make public committee meetings. I see there is a positive development that we have the votes in plenary made public », *International Right to Know Day - EU transparency: Where are we now?*, Seminar organised by the European Ombudsman, Brussels, 28 September 2013.

¹⁵⁹ L'article 9-4 du règlement interne dispose que : « 4. Les questeurs sont responsables de la délivrance de laissez-passer nominatifs, d'une durée de validité maximale d'un an, aux personnes qui souhaitent accéder fréquemment aux locaux du Parlement en vue de fournir des informations aux députés dans le cadre de leur mandat parlementaire, et ce pour leur propre compte ou celui de tiers. En contrepartie, ces personnes doivent :

- respecter le code de conduite figurant en annexe au règlement 2;
- s'inscrire dans un registre tenu par les questeurs.

Ce registre est mis à la disposition du public ». L'article a été amendé pour l'adapter à l'existence du registre de transparence commun au Parlement européen et à la Commission. Il est formulé ainsi : Amendment 3 Parliament's Rules of Procedure Rule 9 – paragraph 4

« 4. Long-term access badges shall be issued to persons from outside the Union institutions under the responsibility of the Quaestors. Such badges shall be valid for a maximum period of one year, which may be renewed. The rules governing the use of such badges shall be laid down by the Bureau. Such badges may be issued to :

- persons whose names appear in the transparency register (1) or who represent or work for organisations whose names appear therein, although registration shall not confer an automatic right to such a badge;
- persons who wish to enter Parliament's premises frequently, but who do not fall within the scope of the agreement on the establishment of a transparency register 2 ;
- Members' local assistants and persons assisting Members of the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

(1) Register established by means of the agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a Transparency Register for organisations and self-employed persons engaged in EU policy-making and policy implementation (see Annex X, Part B) », (adopté le 11.05.2011 à Strasbourg).

Il y a toutefois un débat entre les parlementaires sur l'intensité de l'ouverture souhaitée. Les eurodéputés du Groupe Spinelli¹⁶⁰, qui rassemble dans une formation transpartisane 110 eurodéputés fédéralistes, souhaitent une interaction plus importante entre le Parlement européen et les groupes de la société civile. La position officielle du Parlement européen est plus mesurée : la participation de la « société civile organisée » est certes présentée comme importante mais elle répond nécessairement à des intérêts sectoriels et ne peut donc pas constituer en elle-même une légitimation démocratique¹⁶¹.

Il est pourtant indéniable que les interactions des citoyens avec les eurodéputés renforcent la légitimité démocratique de l'institution, car elle enrichit la délibération publique avec de nouveaux arguments : ceux des tiers intéressés à la décision. Un rapport de 2007 de la Commission sur la transparence montre que « le Parlement consent à plus de 80% des demandes d'accès aux documents qu'il reçoit, en grande partie en raison de la nature publique de ses débats. Il y a eu une augmentation constante du nombre de demandes d'accès aux documents initiales, adressées au Parlement et la Commission. Ces chiffres montrent que le Parlement européen s'efforce de mettre en application la politique d'ouverture qu'il a décidée.

Cette pratique du Parlement produit des effets externes, liés à l'essor de la codécision. Le Conseil a été soumis à une pression pour plus d'ouverture car, durant la procédure législative, Parlement et Conseil échangent des informations. Or, le Parlement publie ces informations que le Conseil aurait pu vouloir garder confidentielles. Dans ces conditions, il est devenu difficile pour le Conseil de maintenir une confidentialité complète sur tous ses documents. D'où la levée partielle du secret que l'on a pu observer.

¹⁶⁰ Site web officiel du Groupe Spinelli : <http://www.spinelligroup.eu/>

¹⁶¹ PARLEMENT EUROPEEN, Résolution du 26.10.2000 sur les rapports de la Commission au Conseil européen *Mieux légiférer: une responsabilité à partager* (1998), et *Mieux légiférer* (1999)».

B. La levée progressive du secret au Conseil

Le manque de confiance des citoyens à l'égard des institutions européennes s'est manifesté avec éclat en 1992 dans le « non » du peuple danois au référendum sur la ratification du traité de Maastricht. En réaction à ce coup de semonce, une réflexion a été enclenchée au sein du Conseil sur les raisons d'une telle résistance populaire aux Traités. La conclusion fut celle d'un déficit d'information des populations et des parlementaires, suivie de l'appel à la diffusion d'une information adéquate. Les conclusions du Conseil d'Édimbourg de 1992 établirent ainsi qu'il était important d'« ouvrir le travail du Conseil ». À cet effet, les membres du Conseil se sont mis d'accord « sur des lignes directrices pour augmenter la transparence et l'ouverture dans le processus de prise de décision de la Communauté (européenne) »¹⁶². En d'autres termes, une information du public suffisante, abondante et facilement accessible devait permettre de lutter contre la méfiance des citoyens due à leur méconnaissance des enjeux de la politique européenne¹⁶³. La conséquence a été immédiate : le Conseil a octroyé la possibilité aux citoyens d'obtenir et consulter ses documents. Le Conseil a également décidé d'informer les journalistes lors de briefings afin qu'ils relayent l'information auprès des populations des États membres.

En parallèle, le Conseil européen de Birmingham du 16 octobre 1992 a, dans ses conclusions, demandé au Conseil des ministres et à la Commission européenne « to make the Community more open, to ensure a better informed public debate on its activities ». A alors été initiée une politique de « transparence » développée dans les traités à la suite du Traité de Maastricht. Les principales institutions de l'Union ont

¹⁶² « The process of opening up the work of the Council will start in the following areas », « In particular the European Council reached agreement on the following major issues : (...) Guidelines to implement the subsidiarity principle and measures to increase transparency and openness in the decision making process of the Community ». (EUROPEAN COUNCIL, Conclusion of the Presidency, Part A & Annex 3 to part A, *Transparency - implementation of the Birmingham declaration : access to the work of the Council, information on the role of the Council and its decision, simplification and easier access to Community legislation*, SN 456/92, 11-12.12.1992).

¹⁶³ Pour Eric DACHEUX, cette conscience de la nécessité de mettre en place une politique de communication a émergé bien avant 1992 : « L'arrivée de Jacques Delors à la tête de la Commission européenne et la signature de l'Acte Unique vont profondément modifier les données du problème. En effet, le délai très court fixé par l'Acte unique –7 ans pour bâtir un marché unique– met en lumière le besoin de s'adresser directement aux acteurs économiques et aux citoyens européens. On peut, à partir de cette date, repérer très schématiquement trois étapes dans la mise en place de la politique de communication européenne (...). », p.4 (DACHEUX (E.), « Rapprocher l'Europe des citoyens, une nécessité ? Analyse critique de la politique de communication des institutions de l'Union européenne », *Recherches en communication*, 2002, n° 18, p.199-222). Voir aussi EURACTIV, « Communication de l'UE : la stratégie de sortie de crise de Mme Walström & Walström : quelles bases légales nécessaires pour communiquer ? », Euractiv , 09.09.2009.

affirmé leur attachement à la mise en œuvre de cette politique de transparence en déclarant « The Parliament, the Council and the Commission as institutions of the European Union (...) reaffirm their attachment to the implementation of transparency by the institutions »¹⁶⁴. Concrètement, la notion de transparence renvoie à la tenue de réunions publiques, à l'information et au droit d'accès aux documents¹⁶⁵. L'arrivée de nouveaux États membres au Conseil des ministres, dont les traditions favorisent la transparence, a stimulé cette politique de transparence. En 1995, la Suède et la Finlande ont adhéré à l'Union européenne. Or la Suède donnait depuis longtemps à ses citoyens la possibilité d'accéder à ses documents officiels internes. Dès son arrivée dans l'Union, la Suède a logiquement traité de même les documents du Conseil et le Danemark et la Finlande se sont ralliés à cette pratique. Concrètement, quatre mesures phares ont alors été prises par le Conseil. La première de ces mesures fut la mise à disposition du public des documents préparatoires du Conseil, notamment les documents du COREPER et documents de séances du secrétariat général. Les séances du Conseil sont ensuite devenues publiques puis les votes ont été annoncés et enfin les déclarations des États membres et de la Commission ont été publiées au procès-verbal. L'enjeu est majeur car il s'agit ici de faire connaître les nuances dans les positions des États membres et de la Commission par rapport aux décisions prises par le Conseil.

Aujourd'hui, l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne est un droit consacré par l'article 15 TUE qui établit clairement que « tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément au présent paragraphe ».

On le voit, les institutions européennes ont donc progressivement admis la nécessité d'une forme de transparence qui s'est traduit par un accès renforcé aux

¹⁶⁴ « Déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité ». BULLETIN OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Interinstitutional declaration on democracy, transparency and subsidiarity*, 1993, n°10, 25.10.1993, Luxembourg.

¹⁶⁵ Paul CRAIG explique que « The notion of transparency encompasses a number of different features, such as the holding of meetings in public, the provision of information, and the right of access to documents ». (CRAIG (P.), *EU Administrative Law*, Oxford University Press, second ed., 2012, p 356-359).

bâtiments et aux documents. Cette stratégie complète une politique de communication des institutions européennes, conçue comme remède au déficit de proximité.

§2 - Le développement d'actions européennes de communication

Pour Mathias JOPP et Gesa-S. KUHLE¹⁶⁶, les référendums négatifs en France et aux Pays-Bas appelaient « à rattraper urgemment un oubli : mieux expliquer et informer dans la durée sur l'UE. (...) Ces stratégies publiques sont nécessaires, visant à atteindre le citoyen dans son quotidien. C'est pourquoi un changement radical dans la manière d'expliquer l'Union européenne au public s'impose. Mais il revient avant tout aux gouvernements nationaux de faire ce travail de fond, puisque cela fait défaut dans la quasi-totalité des États membres. Les citoyens doivent pouvoir comprendre pourquoi le gouvernement s'engage en faveur de l'UE». La Commission européenne partageait certainement ce diagnostic : elle a saisi l'importance d'une politique européenne de communication dont le but est à la fois d'éduquer les populations et de créer une proximité avec elles. Elle a donc cherché à établir une politique de communication commune aux trois institutions¹⁶⁷ (A). Elle a, en parallèle, développé une stratégie propre de communication (B).

A. *Le développement d'une stratégie de communication commune aux institutions de l'Union européenne*

Antonio BAR CENDON¹⁶⁸ fait un diagnostic sévère de la perception de l'Union par l'opinion publique européenne : l'Union est perçue comme s'éloignant des

¹⁶⁶ JOPP (M.) & KUHLE sont auteurs d'un rapport commandité par le Parlement européen sur la crise constitutionnelle ayant suivi les rejets du traité établissant une constitution pour l'Europe. JOPP (M.) & KUHLE (G.-S.) « Résoudre la crise constitutionnelle – L'Union européenne après l'échec des référendums en France et aux Pays-Bas, Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden », *Integration*, 2005, n°3, Institut für Europäische Politik (IEP).

¹⁶⁷ Luis BOUZA GARCIA explique que la stratégie appliquée par la Commission à la suite des votes négatifs en France et aux Pays-Bas durant le référendum, consiste à associer la société civile à sa politique de communication. Les documents clés à ce sujet sont le Plan d'action visant à améliorer la communication de la Commission (Commission européenne, 2005) et le plan D (Commission européenne, 2005), (BOUZA GARCIA (L.), « Can segmented publics foster a general public sphere in the EU? An example from the consultation practices of the European Commission », *Observatorio (OBS*) Journal*, 2009, n°9, p.169-185).

¹⁶⁸ Antonio BAR CENDON explique : « L'opinion publique européenne s'éloigne dangereusement des anciennes aspirations d'union. Cependant, ceci n'est pas seulement la conséquence d'un changement d'opinion historique des citoyens européens par rapport à la position qui était la leur il y a encore quelques années de cela; c'est avant tout la conséquence de l'incapacité affichée par les institutions de l'Union européenne d'informer l'opinion

anciennes aspirations d'union qui ont porté la construction européenne de sa conception aux années quatre-vingt-dix. D'après cet auteur, l'éloignement est surtout la conséquence de l'incapacité des institutions de l'Union européenne d'informer l'opinion publique. Les institutions ne réussissent pas davantage à faire passer positivement le caractère nécessaire et inévitable du processus d'intégration européenne. Une stratégie alternative s'impose donc pour résoudre ce problème particulier que les solutions constitutionnelles ne parviennent pas à résoudre. Partageant ce point de vue, la Commission européenne a progressivement conçu une stratégie européenne de communication. Le but de cette action était, selon les termes de l'institution, de favoriser l'éclosion d'une identité européenne parmi les citoyens. Il ne s'agissait donc pas uniquement de donner les moyens aux citoyens de s'informer, c'est-à-dire de faciliter l'accès aux documents des citoyens proactifs qui veulent s'informer, mais d'aller vers tous les citoyens et de devancer leurs besoins d'information.

Le 27 juin 2001, la Commission a donc proposé un « cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'UE »¹⁶⁹. Elle y propose une coopération volontaire (mise en commun des ressources) entre les institutions de l'Union et avec les États membres pour « mettre sur pied une stratégie commune dans le domaine de l'information et de la communication »¹⁷⁰. Il faut admettre que cette initiative de la Commission fut suivie de faibles résultats. C'est pourquoi la Commission a proposé un second plan d'action en 2005¹⁷¹ qui n'a pas non plus donné naissance à des instruments de communication forts. Après l'échec de la stratégie volontaire, la Commission a donc estimé que seules des mesures contraignantes pourraient faire naître une coopération entre les institutions et

publique et de lui faire parvenir dans toute son intensité et de manière claire le message de son action et de ses objectifs, de la nécessité et du caractère inévitable du processus d'intégration européenne », (BAR CENDON (A.), « La légitimité de l'Union européenne après le Conseil européen d'Amsterdam », EIPASCOPE, European Institute of Public Administration, 1997, n°2, p.12-13).

¹⁶⁹ COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen au Comité économique et social, au Comité des régions sur un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne, COM(2001)354 final, 27.06.2001.

¹⁷⁰ COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen au Comité économique et social, au Comité des régions sur un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne, COM(2001)354 final, 27.06.2001.

¹⁷¹ COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, Communication à la Commission, du 20.07.2005, Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe, SEC(2005) 985 final - Communication non publiée au Journal officiel.

permettre la mise en place d'une stratégie de communication commune, homogène et efficace. La commissaire à la communication a également incité les États membres à apporter une réponse institutionnelle au problème de communication de l'Union. En effet, Mme Margot WALLSTRÖM, ancienne commissaire à l'environnement, était commissaire à la communication dans la commission BARROSO I, qui a commencé son mandat en 2004. Elle connaissait les faiblesses de la réputation des institutions auprès des populations ainsi que la nature délicate des relations inter-institutionnelles. Elle s'est donc attelée à élaborer une politique contraignante de communication sur laquelle les États devaient s'engager par la signature d'un texte politique fort : un protocole aux Traités signés à Lisbonne. Mais malgré ses efforts, les États membres ont refusé¹⁷² l'ajout d'un tel protocole aux Traités.

À défaut d'un protocole sur la Communication ajouté aux traités, la commissaire WALSTRÖM a travaillé à l'adoption d'une déclaration politique¹⁷³. Cette déclaration a établi les principales priorités de communication de l'Union européenne. D'après l'accord politique adopté, les priorités de communication doivent être répercutées jusqu'au niveau local grâce à « des synergies avec les autorités nationales, régionales et locales ainsi qu'avec des représentants de la société civile ». La stratégie de communication s'appuie donc sur les groupes de la société civile. Les trois institutions de l'Union doivent également créer un Groupe inter-institutionnel de l'information (GII), constitué de cadres de haut niveau des institutions auxquels sont associés le Comité des régions et le Comité économique et social européen en tant qu'observateurs. La déclaration politique de 2008 aurait dû être suivie par un accord inter-institutionnel ; seul un tel accord aurait créé des obligations pour les institutions signataires. Mais il n'a jamais été signé. Pourtant, d'après Mme WALLSTRÖM, un tel accord était absolument nécessaire car seule une culture de coopération entre les institutions de l'Union européenne pouvait donner des résultats efficaces en matière de stimulation de la participation directe des citoyens¹⁷⁴.

¹⁷² COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES, *Communicating Europe in Partnership*, IP-08-1568, INT/CEP/en 1, 22.10.2008.

¹⁷³ COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES, *Communicating Europe in Partnership*, IP-08-1568, INT/CEP/en 1, 22.10.2008.

¹⁷⁴ EURACTIV, « Communication de l'UE : la stratégie de sortie de crise de Mme Walström & Walström : quelles bases légales nécessaires pour communiquer ? », Euractiv, 09.09.2009.

Mais cette affirmation ne tient pas compte des désaccords entre l'UE et ses Etats sur l'existence d'une compétence de l'UE en matière de communication. Jusqu'à la signature du traité de Lisbonne, la compétence de la Commission européenne pour communiquer sur les questions européennes était considérée comme implicite par cette dernière. En revanche, pour certains États membres, la communication avec les citoyens n'était pas une compétence de l'Union : elle relevait uniquement des États membres. Dès lors, nul ne contestait qu'un accord inter-institutionnel aurait clarifié la situation, mais il n'existait pas de base légale pour un tel accord.

Certes, aujourd'hui, l'article 295 du TFUE pourrait servir de base à l'adoption d'un tel accord. Cette disposition permet au Parlement européen, au Conseil et à la Commission de se consulter mutuellement et, par accord mutuel, de convenir de leur coopération : le Parlement européen, le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur coopération et peuvent conclure des accords inter-institutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant. Mais cela ne peut se faire que « dans le respect des traités » et donc sous réserve d'une compétence communautaire,».

Il faut cependant relativiser l'échec de l'adoption d'un accord inter-institutionnel dans le domaine de la communication. En effet, le Conseil se base sur la déclaration politique du 22 octobre 2008 pour élaborer des propositions établissant les priorités sur deux ans en matière de communication. Ces priorités sont ensuite discutées avec le Parlement et la Commission au sein du groupe inter-institutionnel de l'information. Le groupe conclut un accord politique, base de la politique commune de communication des trois institutions. Ainsi par exemple, pour 2015 et 2016, le Conseil a proposé comme priorités la croissance, l'immigration, le changement climatique et l'Union dans le monde¹⁷⁵. La déclaration politique de 2008 entre les trois institutions principales ne suffisait donc pas mais elle a permis un bond en avant dans l'engagement des institutions de l'Union européenne en matière de communication envers les citoyens. Elle reconnaissait en effet que « les trois institutions sont conscientes du fait que la communication sur l'Union européenne exige un engagement politique de la part des institutions et des États membres de l'Union européenne, et

¹⁷⁵ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, Note point « I/A » du groupe « Information » au Comité des représentants permanents (2^e partie)/Conseil, *Communiquer sur l'Europe - Priorités en matière de communication pour 2015 et 2016*, INF 335, Bruxelles, le 3 décembre 2014.

que ceux-ci ont une responsabilité propre de communiquer avec les citoyens sur les questions européennes »¹⁷⁶. On doit ainsi constater que les efforts de la Commission pour développer une politique de communication sont importants et constants. Ils ont culminé en 2013 (année déclarée « année européenne du citoyen »), à un moment stratégique autant pour le Parlement européen que pour la Commission européenne en raison des élections européennes de 2014.

Mais l'enjeu de la communication n'est pas seulement électoral. L'introduction de pratiques intensives de communication, quel que soit d'ailleurs le support de cette communication, bouleverse les équilibres établis. Une image de l'Europe trop forte ou trop positive pourrait aller à l'encontre des intérêts de l'État membre. C'est ce qu'explique la commissaire M. WALLSTRÖM dans un entretien au quotidien européen Euractiv¹⁷⁷. Selon elle, les États membres « pensent que les institutions de l'Union européenne ne devraient faire aucune communication, et encore récemment nous avons entendu des exemples illustrant cela, avec des leaders qui pensent que la Commission devrait se taire ». Pourtant, Éric DACHEUX¹⁷⁸ montre que l'absence d'adhésion de l'ensemble des États membres à une politique générale commune de communication constitue une impasse. Cette impasse n'est pas due à un manque « de moyens, de médias, mais, sans doute, bien davantage, une question de signification politique ». En effet, l'impossibilité d'élaborer une communication européenne semble convenir aux États membres : redorer l'image de l'Europe au niveau local les priverait d'un bouc émissaire politique opportun. Cette dualité de comportement des décideurs politiques au niveau international et national a été théorisée par Robert D. PUTNAM¹⁷⁹ en 1988 dans sa théorie du « two-level game » (double jeu ou jeu à deux

¹⁷⁶ La déclaration politique de 2008.

¹⁷⁷ Un journaliste d'Euractiv rapporte ainsi les propos de la commissaire : « (The member States) don't think the European institutions should do any communication, and just recently we've heard examples of that as well, with leaders who think that the Commission should shut up », (EURACTIV, « Walström mulls exit strategy for EU communication », Brussels, 09.09.2009).

¹⁷⁸ LAMIZET (B.), « Éric DACHEUX, *L'impossible défi : la politique de communication de l'Union européenne* », *Communication*, 2005, vol. 24, n°1, p.254-257).

¹⁷⁹ Robert D. PUTNAM indique que : « The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favourable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national government seek to maximise their own ability to satisfy domestic pressures while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignore by central decision-makers, so long as their country remain interdependent, yet sovereign. (...) The unusual complexity of this two-level game is that moves that are rational for a player at one board (...) may be impolitic for that same player at the other board ». (PUTNAM (R.D.), « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 1988, vol. 42, n°3, p. 427-460).

niveaux). L'imbrication des négociations internationales et nationales (le jeu) implique qu'une décision rationnelle au niveau international peut ne pas l'être au niveau national. Or les décideurs politiques subissent des pressions qu'ils ne peuvent ignorer à ce niveau. Mais ce faisant, le déficit de proximité des institutions de l'Union européennes ne se résorbe pas.

Face à cet état de fait, et en parallèle de ses efforts pour fédérer les Etats et le Parlement autour d'une politique de communication commune, la Commission a mis en place sa politique propre de communication dans le cadre de ses compétences.

B. L'élaboration d'une politique de communication spécifique à la Commission

Il existe un déficit structurel d'information en Europe que la Commission s'efforce de combler. Dès 2001, la Commission européenne a ainsi reconnu l'utilité des groupes de la société civile qui relayent les informations relatives aux politiques européennes à leurs auditoires respectifs. Elle a même favorisé l'action de relai d'information endossé par les groupes de la société civile dans des domaines aussi divers que l'élargissement, l'intégration européenne, l'éducation des populations et les débats sur l'Europe au niveau national.

Dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne, la Commission indique en ce sens que « l'intégration européenne, les nouvelles technologies, les changements culturels et l'interdépendance mondiale ont débouché sur la création d'une multitude de réseaux européens (...). Ces réseaux (...) constituent des fondations nouvelles pour la construction européenne (...). Ils servent également de multiplicateurs d'opinion en familiarisant le public avec l'Union et en montrant les politiques communes en action ». Les groupes de la société civile informent leurs membres, voire plus largement citoyens européens, ce qui fut considéré comme particulièrement important pour la préparation des élargissements. La Commission¹⁸⁰ considérait ainsi que

¹⁸⁰ Brigitte-Erika KRECH qui a travaillé sur le cas de l'intégration de la Société Civile des Etats membre post-socialistes, (KRECH (B.-E.), « The Integration of Civil Society Organisations from the Post-Socialist Member States into the EU Decision-Making Process », *Forschungsstelle Osteuropa Bremen Arbeitspapiere und Materialien*, 2006, n° 76, p.7-18). Voir aussi BANDELOW (N.C.), SCHUMANN (D.) & WIDMAIER (U.), « European governance by the emergence of a new type of package deals », *German Policy Studies/Politikfeldanalyse*, 1(1), 2000, p. 8-38; KNILL (C.), « Private governance across multiple arenas : European interest associations as interface actors », *Journal of European Public Policy*, 2001, vol.8, n°2, p.227-

« l'Union européenne a encouragé l'essor de la Société Civile dans les pays candidats dans le cadre de leur préparation à l'adhésion. Les organisations non gouvernementales jouent un rôle important dans la politique d'aide au développement au niveau mondial. Elles jouent souvent un rôle de vigie pour l'orientation du débat politique ».

Siobhan DALY¹⁸¹ partage cette lecture. L'auteur montre que les groupes de la société civile créent un pont entre les citoyens et les institutions de l'Union européenne : ils interviennent en complément du travail de la Commission européenne. Certes, ils suivent leur propre stratégie de communication et n'hésitent pas dans certains cas à instrumentaliser l'information qu'ils diffusent en faveur de leur propre intérêt sectoriel. Il en résulte une certaine fragmentation de l'image de l'Union européenne ainsi transmise. Cependant, ils sensibilisent leurs publics aux thématiques et questions européennes. Mathilde DURAND et Hélène JORRY¹⁸² notent qu'en ce sens, les groupes d'intérêt jouent un rôle de relais de diffusion, au niveau national, d'un certain type d'informations sur l'Europe : « ils agissent certes selon des logiques différentes, à destination de publics cibles, en mobilisant une multiplicité de méthodes et stratégies de communication, mais opèrent tous une sélection, souvent à travers un cadrage national ad hoc, de l'information sur l'Europe. Aussi assurent-ils une médiation partielle de l'information produite massivement par la « machine communautaire » pour l'adapter à leurs publics ». Ces auteurs notent donc qu'en en dépit de leurs stratégies parfois contradictoires de communication et du rapport instrumental qu'ils ont à l'information « ces relais nationaux sectoriels jouent un rôle positif dans la sensibilisation des publics aux questions européennes ».

Aujourd'hui, la Commission admet sans réserve que les organisations de la société civile ont un rôle particulier et décisif à jouer dans la communication sur l'Europe¹⁸³. Dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne, la Commission

246; et enfin BERKHOUT (J.) & POPPELAARS(C.), « Going to Brussels. A population perspective on interest representation in the EU », *the 11th Biennial EUSA Conference*, Los Angeles, 23-25.04.2009.

¹⁸¹ Siobhan DALYS note que : « In this context, the most common role ascribed to NGOs is that of « bridge builder ». According to one interviewee, the enlargement of the EU will mean a role for foundations in building bridges between the EU and the new member states. As the EU struggles to cope with the bureaucratic weight of developing and delivering programmes and policies for 25 countries, there may be more opportunity for foundations to act in a catalytic way », (DALY (S.), « The Third Sector and the European Union : What role for foundations? », in: *European Foundations and Grant-making NGOs*, Europa Publications, 2004.)

¹⁸² DURAND (M.) & JORRY (H.), « Les groupes d'intérêt, vecteurs d'information sur l'Europe? », *Horizons stratégiques*, 2007, vol.4, n° 6, p. 74-83.

¹⁸³ MONAGHAN (E.), « Communicating Europe : the role of organised civil society », *Journal of Contemporary European Research*, 2008, vol. 4, n°1, p.18-31.

explique ainsi clairement que les organisations de la société civile pourraient participer à l'éducation des citoyens¹⁸⁴. Ces organisations devraient faire la promotion de l'idée européenne et inciter les citoyens à participer à ces débats. La société civile est donc désormais considérée comme partenaire de la Commission européenne pour communiquer sur l'Europe, bien que ses organisations n'aient pas forcément la volonté, les structures ou les fonds nécessaires pour s'engager sur cette voie. Sans doute est-ce pourquoi la Commission formalise progressivement sa politique de communication. Cette formalisation s'est d'abord traduite par une institutionnalisation : un commissaire spécial à la communication a été nommé. Dès son entrée en fonction comme Président de la Commission européenne en 2004, dans le climat particulier de ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, M. BARROSO a créé le poste de commissaire à la communication et a nommé à ce poste Mme Margot WALLSTRÖM. Durant son second mandat (2009-2014), M. BARROSO a fusionné le portefeuille de la communication avec celui de la citoyenneté.

Il faut reconnaître que les commissaires à la communication n'ont pas ménagé leurs efforts pour créer ce qu'ils appellent une « sphère politique européenne » et stimuler le sentiment de citoyenneté européenne. En 2005, la Commission a présenté un plan d'action pour moderniser ses pratiques de communication, appelé « Projet D pour la Démocratie, le Dialogue et le Débat »¹⁸⁵, dans lequel elle demandait aux États membres d'amorcer le débat avec leurs citoyens sur le futur de l'Union européenne. Elle a également adopté un Livre blanc sur une politique de communication européenne¹⁸⁶, visant à doter l'Union d'une stratégie générale de communication. Elle a affiné cette stratégie dans une autre communication, « Communiquer sur l'Europe en partenariat »¹⁸⁷. Dans un document de 25 pages, le terme « participation » y est mentionné 20 fois. La Communication parle d' « une communication à double sens,

¹⁸⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, publié le 25.07.2001, p.21.

¹⁸⁵ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the Committee of the regions – The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate, COM(2005) 494 final, 13.10.2005.

¹⁸⁶ COMMISSION EUROPEENNE, Livre blanc sur une politique de communication européenne (présenté par la Commission), COM(2006) 35 final, 1.2.2006.

¹⁸⁷ COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Communiquer sur l'Europe en partenariat , COM(2007) 568 final, 3.10.2007.

caractérisée par la participation active des citoyens » et indique que « la Commission devrait être habilitée à communiquer sur les politiques communautaires, à participer à des débats publics et à jouer un rôle important dans le dialogue avec les médias ». Elle mentionne également « des initiatives visant à accroître la participation aux prochaines élections européennes ».

Les résultats sont difficiles à mesurer. En 2009, Mme WALLSTRÖM identifiait une augmentation de la participation aux élections européennes dans les zones où la Commission avait été particulièrement active¹⁸⁸. Dans ses orientations politiques, « Political guidelines for the next Commission¹⁸⁹ », le président de la Commission européenne M. José Manuel BARROSO soulignait que la Commission redoublerait d'efforts pour assurer une véritable présence sur le terrain dans les États membres et dans les régions à l'horizon 2020. En partenariat avec le Parlement européen, elle répondrait aux questions et inquiétudes des citoyens. Ces actions diverses et nombreuses visent donc à combler le manque de proximité de terrain précédemment étudié. Mais aujourd'hui, la direction générale de la communication est placée directement sous la responsabilité de M. Jean-Claude JUNCKER, le président de la Commission européenne. Il est trop tôt pour déterminer si ce dernier changement représente une évolution substantielle et positive. La question se pose toutefois dès lors que la disparition d'un commissaire spécial à la communication pourrait amoindrir l'efficacité de cette politique.

¹⁸⁸ Un journaliste d'Euractiv a interviewé la commissaire et rapporte ainsi ses propos : « I think that we have really changed the way we work together. Look at this election campaign. The Commission has never before participated in an election campaign, and we were a full player in this one.

Where we used the tools we designed, this is where we increased voter turnout. That is a good positive lesson; in eleven member states, the voter turnout increased.

So you attribute the increases to the new methods you used in those countries?

Where we consistently and proactively understood the communication challenge and did something about it, this is where we managed to increase the voter turnout. For example, in Estonia they used e-voting, and in Sweden, my home country, they used buses to enable citizens to use their voting rights in a rather extraordinary way », (EURACTIV, « Walström mulls exit strategy for EU communication », Brussels, 09.09.2009).

¹⁸⁹ José Manuel BARROSO prononce un discours dans lequel il s'exprime ainsi : « ... and enhancing dialogue and information (...) The Commission will redouble its efforts to have a real Commission presence communicating on the ground in the Member States and in the regions, in partnership with the European Parliament, listening to citizens and dealing first hand with their questions and concerns. (...) But we should be under no illusions : the gap in awareness of the EU can only be closed in full partnership with national and regional authorities. We must break out of the negative trap where politicians are quick to take the credit for the positive achievements of Europe, and quick to blame « Brussels » or « Strasbourg » for everything they don't like. We need a more mature dialogue with our citizens on decisions that affect their daily lives. », (BARROSO (J.M.), *The Europe I believe in - Political guidelines for the next Commission*, IP/09/1272, 3.9.2009).

Malgré ces difficultés, la Commission œuvre constamment au renforcement des liens entre les institutions de l'UE et la société civile. Au sein des nombreuses formules expérimentées pour créer ou renforcer un tel lien, il importe de situer l'émergence de la « gouvernance ».

§3 - L'introduction de la gouvernance et la consécration de l'idée de participation de la société civile au processus décisionnel européen

Les notions de « transparence » et d' « ouverture », qui se rapportent toutes deux au projet de rapprocher les citoyens et les institutions européenne (soit en les informant, soit en favorisant leur participation à la vie politique de l'Union), sont des notions cardinales du document fondateur des relations entre les institutions de l'Union européenne et les organisations de la société civile : le Livre blanc sur la gouvernance européenne¹⁹⁰. Dans ce Livre blanc sur la Gouvernance de 2001, la Commission européenne a en effet proposé d'intégrer la société civile¹⁹¹ dans la procédure de prise de décision via le développement de la consultation.

Rappelons le contexte. À l'époque de sa rédaction, les commissaires, conduits par le Président PRODI, cherchaient une méthode rapide pour combler le déficit démocratique dont était constamment accusée la Commission et cherchaient des remèdes à la méfiance extrême qu'avait suscitée la démission de la Commission Santer en 1999. Le Président PRODI a alors initié une vaste réflexion sur la gouvernance européenne qui a abouti au fameux Livre blanc. La gouvernance est à cet instant devenue le concept central de la stratégie de la Commission européenne pour lutter contre le déficit de proximité des citoyens à son égard et œuvrer à la démocratisation de l'Union européenne.

Pourtant, le recours au terme « Gouvernance » a d'abord surpris. Son sens n'apparaissait pas clairement. Gérard CORNU définit la gouvernance comme « la manière de gérer, d'administrer ». A première vue, le terme a d'abord une dimension

¹⁹⁰ COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, publié le 25.07.2001, p.6-37.

¹⁹¹ Erik Oddvar ERIKSEN estime que Le Livre blanc sur la gouvernance européenne est une déception car les mesures qu'il met en place ne contribuent pas beaucoup à combler le déficit de légitimité. En effet, d'après cet auteur elles reflètent une attitude plutôt technocratique, (ERIKSEN (E.O.), « Democratic or technocratic governance? », Symposium : Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, *Jean Monnet Working Paper*, 2001, n°6/01).

technique¹⁹², plus que politique. Mais dans le cadre de l'Union européenne, la notion renvoie au gouvernement. Pour Lynn DOBSON et Albert WEALE, l'Union européenne ne possède pas de gouvernement mais elle accomplit les tâches dévolues aux gouvernements traditionnels : l'Union européenne est par conséquent réputée avoir « un système de gouvernance sans gouvernement¹⁹³ ». Volker SCHNEIDER y voit le signe d'une évolution car la « governance theory can be conceived as a modernized form of the theory of the state »¹⁹⁴. La gouvernance représente donc une nouvelle forme de décision publique au niveau de l'Union européenne. Cette nouvelle forme de décision publique permettant la production de normes, la notion de gouvernance a donc immédiatement acquis une connotation normative dans le cadre de l'Union européenne. La Commission européenne a livré sa propre définition de la gouvernance dans le Livre blanc¹⁹⁵. Selon elle, « la notion de « gouvernance » désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence »¹⁹⁶. Cette définition est d'autant plus inclusive que, selon la Commission, elle s'applique à « l'exercice des pouvoirs » ; de sorte que, pour elle, la gouvernance ne se limite pas au pouvoir exécutif mais doit s'étendre également aux pouvoirs législatif et même judiciaire.

Mais il faut surtout insister sur ce qu'implique l'introduction de la gouvernance. Elle renvoie, selon la Commission, à des règles, processus et

¹⁹² Volker SCHNEIDER quant à lui, donne une définition plus complète de la notion, qui insiste sur l'aspect technique de la gouvernance. Pour cet auteur, « Governance, based on the verb « to govern », is derived from the Latin word « gubernare » which means to « steer » something, e.g. a ship. The Latin word is a translation of the Greek word « kybernân » or « kybernetes » which largely has the same meaning. « Kybernetes » was first used by Plato in the sense of « the art of steering » or « the art of government ». It was this word which much later inspired to notion of « cybernetics » which emerged in the 19th century and was coined by the famous the French physicist André-Marie Ampère during the 1840s. Interestingly, Ampère conceived « cybernetics » as the science of political governance ». (SCHNEIDER (V.), « State Theory, Governance and the Logic of Regulation and Administrative Control », in WARNTJEN (A.) & WONKA (A.) (eds.), *Governance in Europe The Role of Interest Groups*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004, p.25-42).

¹⁹³ DOBSON (L.) & WEALE (A.), « Governance and Legitimacy », In BOMBERG (E.), PETERSON (J.) & STUBB (A.) (eds), *The European Union : How does it work ?*, Oxford University Press, second ed., 2008, 310 p.

¹⁹⁴ SCHNEIDER (V.), « State Theory, Governance and the Logic of Regulation and Administrative Control », in WARNTJEN (A.) & WONKA (A.) (eds.), *Governance in Europe The Role of Interest Groups*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004, p.25-42.

¹⁹⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, publié le 25.07.2001, p.6-37.

¹⁹⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, publié le 25.07.2001, p.6-37.

comportements qui s'appliquent à l'exercice du pouvoir politique. L'exercice de ce pouvoir doit en effet être régi par les principes d'ouverture, de participation, de responsabilité, d'efficacité et de cohérence. On peut considérer que ces formules sont rhétoriques. Ou tenter de comprendre l'objectif poursuivi par la Commission. Pour Dorota DAKOWSKA¹⁹⁷, il n'y a pas de doute sur l'idée que la gouvernance implique par principe l'association de plusieurs sortes d'acteurs qui peuvent agir en réseau. De même, pour Alexandre MAITRE¹⁹⁸, le principe fondateur de la gouvernance se trouve dans « la collaboration entre dirigeants et dirigés dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies politiques ». La gouvernance politique implique donc l'association de tous les acteurs concernés au processus décisionnel politique. Le Livre blanc fait d'ailleurs également référence à l'association des pouvoirs locaux à l'exercice du pouvoir, dans une optique de subsidiarité et de décentralisation. On le voit, l'objectif poursuivi par la gouvernance européenne est donc bien de renforcer la confiance entre les institutions de l'Union européenne et ses citoyens et d'approfondir la participation des groupes de la société civile. Le Livre Blanc requiert d'ailleurs explicitement l'ouverture de la procédure décisionnelle aux citoyens et groupes de la société civile ainsi que leur participation à cette procédure.

Siobhan DALY¹⁹⁹ souligne d'ailleurs l'instrumentalisation de la société civile que la Commission, soutenue par le Conseil, décrit comme le moyen de combler le fossé entre l'Union européenne et ses citoyens. La Commission PRODI de 1999 a décidé, à traité constant, d'intégrer la société civile à la procédure de conception des projets législatifs, grâce au dialogue et à la négociation, afin d'obtenir l'adhésion des personnes intéressées sur le fond des projets. C'est donc une réelle démarche d'intégration des citoyens au processus politique que la Commission poursuit quand elle vise les groupes de la société civile. Il faut y voir son pragmatisme. En effet, un

¹⁹⁷ DAKOWSKA (D.), « Usages et mésusages du concept de gouvernance appliqué à l'élargissement de l'Union Européenne », *Politique européenne*, 2003, vol.2, n° 10, p. 99-120. Voir aussi FINKE (B.), « Civil society participation in EU governance », *Living Reviews on European Governance*, 2007, vol. 2, n°2.

¹⁹⁸ MAITRE (A.), « La Gouvernance - Comprendre la gouvernance et ses enjeux ». *Revue Mouvement communal*, Union des Villes et Communes de Wallonie, n°845, 02.2010, p.23-27.

¹⁹⁹ S. DALY souligne : « However, in 2001 the White Paper on European Governance outlined the EU's perception of civil society as a means of closing the gap between the EU and its citizens. Support has also been forthcoming from the European Council who have recognised the salience of the économie sociale to fighting unemployment, and the potential contribution civil society organisations can make to sustaining economic growth and social cohesion (...). Most recently, Article I-46 of the draft treaty establishing a Constitution for Europe (CIG 86/04) recognises the need for the EU institutions to regularly engage in open dialogue and consultation with civil society. » (DALY (S.), *The Third Sector and the European Union : What role for foundations?*, in : *European Foundations and Grant-making NGOs*. Europa Publications, 2004).

citoyen isolé obtient rarement l'occasion de s'adresser directement aux institutions de l'Union européenne. En revanche, un groupe de citoyens rassemblés autour d'intérêts particuliers peut plus facilement interagir avec les institutions de l'Union européenne pour la défense et la promotion de ces intérêts particuliers. Tel est notamment le cas depuis que la Commission organise de larges consultations auprès de personnes intéressées par les projets législatifs. Aujourd'hui, le TUE oblige la Commission européenne « en vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union » à procéder à ces « larges consultations des parties concernées » (article 11 TUE). L'inscription de la consultation dans le TUE démontre le succès de la politique initiée par la Commission européenne avec son Livre Blanc sur la gouvernance.

Il est difficile d'établir un bilan. Mais si l'introduction de la gouvernance a généré une conception nouvelle de l'association de la société civile au processus décisionnel, elle n'a pas pour autant transformé le système décisionnel. De facto, la participation des groupes de la société civile à la prise de décision s'est certes progressivement transformée en une collaboration mais la Commission garde la maîtrise de ce processus. De même, il est certain que le développement de la consultation renforce la légitimité de la Commission et sa position au moment de présenter puis de justifier le contenu de ses propositions législatives au Parlement européen et au Conseil. Pour autant, souligne Irina MICHALOWITZ²⁰⁰, la consultation peut ne pas se révéler suffisante pour résoudre le problème du déficit démocratique. L'auteur remarque que les groupes et organisations de la société civile, qui profitent des opportunités de consultation mises en place par la Commission, prétendent représenter des intérêts qui contribuent au bien public. Or les citoyens ne leur ont pas octroyé de mandat, à travers une élection, pour représenter leurs intérêts. L'influence de ces organisations sur les décisions politiques peut donc être considérée comme un danger pour la démocratie. Une telle démonstration conduit donc à relativiser l'efficacité de la consultation des groupes de la société civile comme solution au déficit démocratique.

²⁰⁰ MICHALOWITZ (I.), « Analysing structured paths of lobbying behaviour : why discussing the involvement of civil society will not solve the democratic deficit », *Journal of European Integration*, 2004, vol. 26, n°2, p.145-173.

TITRE 2 – LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE, INSTRUMENT D’UNE FABRIQUE LEGISLATIVE AMÉLIORÉE

Les révisions successives des traités ont modifié la procédure législative afin de la rendre de plus en plus démocratique, jusqu’au triomphe de la codécision. Mais ces améliorations n’ont pas suffi pour rapprocher les institutions et les citoyens. Au lieu de continuer à modifier l’architecture du système politique européen, les États membres ont donc décidé d’ouvrir la procédure décisionnelle à la société civile. Une « nouvelle manière de légiférer » émerge donc des traités fondateurs et du droit dérivé : elle intègre les tiers intéressés qui enrichissent le processus de fabrication de la loi. Au travers de la consécration de différents principes juridiques et politiques est progressivement formulée une exigence de bonne meilleure législation, c’est-à-dire un impératif d’amélioration de la fabrique législative (chapitre 1). La consultation de la société civile est alors apparue comme la condition nécessaire à cette « meilleure législation » (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 – LA FORMULATION D’UNE EXIGENCE DE MEILLEURE LEGISLATION

Quelles que soient les appellations qu’on lui donne, cette « exigence de meilleure législation » vise tout autant l’amélioration du processus de fabrication de la norme que son résultat. Une telle exigence n’est pas consacrée explicitement et directement dans les traités mais ce chapitre souhaite montrer qu’elle y apparaît pourtant en filigrane à travers l’introduction dans les traités au début des années quatre-vingt-dix, de principes²⁰¹ et de notions qui régissent la manière dont l’Union légifère. Ces principes nous le verrons sont les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Principes juridico-politiques, ces principes ont été introduits dans les traités après que la Cour de justice européenne les a progressivement dégagés. Jacqueline DUTHEIL de la ROCHERE et Jean-Bernard AUBY²⁰² rappellent ainsi comment la Cour les a dégagés, entre autres principes²⁰³, en se basant sur les principes généraux du droit administratif communs aux États membres.

Se situant dans un contexte politique plus large, Marc FEIX²⁰⁴ relève pour sa part que les principes de proportionnalité et de subsidiarité ont commencé à être utilisés dans le discours européen avec l’avènement de Jacques DELORS à la présidence de la Commission européenne. Dans son discours devant le Parlement européen à Strasbourg, le 14 janvier 1985, le président Delors a annoncé vouloir placer ces notions au cœur de sa politique. Pour Marc FEIX, l’objectif de Jacques Delors est clair: « avec la réalisation du marché unique, rapprocher la Communauté puis l’Union européenne des citoyens ». L’ancien président de la Commission a ainsi convaincu les

²⁰¹ Il est intéressant de s’interroger sur la notion de principe. « Le principe définit ce qui est à l’origine de quelque chose ». Le principe peut également définir un mode d’action, une manière correcte d’agir d’après une prise de position morale.

²⁰² DUTHEIL DE LA ROCHERE (J.) & AUBY (J.B.), *Droit administratif européen*, Bruylant, 2008, 1558p.

²⁰³ Ces principes sont ceux de légalité, du droit au juge et à une protection juridictionnelle effective, de l’égalité et de non-discrimination, le principe de précaution, de sécurité juridique et de confiance légitime.

²⁰⁴ FEIX (M.), « Subsidiarité, proportionnalité et construction européenne » *Essai de généalogie des principes*, *Revue d’éthique et de théologie morale*, 2011, n°267, p. 59-70.

États membres qu'une meilleure manière de légiférer était nécessaire dans le système politique de la Communauté. Après le départ de Jacques DELORS, la Commission a continué à agir en faveur de l'objectif d'une meilleure législation puis, à partir de 1993, s'est ouverte une période de raffermissement de ces principes qui sont devenus centraux pour l'architecture européenne. Leur consécration est importante car elle a transformé non seulement les relations entre l'Union et les États membres mais également les relations entre l'Union et les tiers intéressés, parmi lesquelles se trouve la société civile. Le principe de subsidiarité impose de rechercher le meilleur niveau de législation, ce qui induit la prise en compte de la société civile (section 1). Le principe de proportionnalité pour sa part, requiert la formulation d'une loi dont le contenu est équilibré (section 2). Enfin, l'exigence de meilleure législation découle des principes politiques de bonne gouvernance que la Commission a fait émerger avec le Livre Blanc sur la gouvernance (section 3).

SECTION 1 – CONSECRATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE ET RECHERCHE DU MEILLEUR NIVEAU DE LEGISLATION

La Commission a détaillé sa position en faveur de la meilleure législation dans sa communication « Mieux légiférer »²⁰⁵ de 2002. Elle y fait valoir que l'application stricte des principes de subsidiarité et de proportionnalité est un vecteur d'amélioration du processus d'élaboration des politiques de l'Union. La Commission, conceptrice des propositions d'actes législatifs et gardienne des traités, se trouve d'abord, elle-même, dans l'obligation de mettre en application ces principes. La présente section retrace le parcours de l'insertion du principe de subsidiarité dans le processus décisionnel de l'UE. Le principe de subsidiarité est devenu un principe encadrant la fabrique de la loi (§1) dont le respect est assuré par un nombre croissant de gardiens (§2).

§1 – L'insertion d'un nouveau principe encadrant la fabrique de la loi

L'examen de l'introduction du principe de subsidiarité dans les Traités révèle deux périodes bien distinctes. La première période commence en 1986 avec l'adoption de l'Acte unique européen et se poursuit jusqu'en 1992, année d'adoption du Traité sur l'Union européenne. Cette période correspond à l'émergence du principe de subsidiarité (A), consacré pour que l'action se place au niveau le plus approprié dans les domaines où la compétence est partagée entre les Etats membres et l'Union européenne. La seconde période débute en 1993 et se poursuit jusqu'en 1997. Elle correspond à la mise en pratique du principe par la Commission européenne qui se donne une nouvelle mission, celle d'intégrer le citoyen au système politique européen (B).

²⁰⁵ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Communication de la commission, Gouvernance européenne : Mieux légiférer, COM(2002) 275 final/2.

A. L'émergence du principe

Aujourd'hui, le principe de subsidiarité repose sur plusieurs bases juridiques : l'article 5-1 et 5-3 TUE ainsi que les protocoles n°1 sur le rôle des parlements nationaux et n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les protocoles n°1 sur le rôle des parlements nationaux et n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité spécifient les règles procédurales pré-législatives. Enfin, les articles 12 TUE, 69 et 352 TFUE se réfèrent au principe de subsidiarité²⁰⁶. Mais la naissance du principe de subsidiarité est antérieure. Gilbert TOSI²⁰⁷ considère que l'introduction du principe de subsidiarité « est intervenue dans l'Acte unique, mais de façon limitée ». Corinne BLANQUART et Alexandra HAYARD²⁰⁸ confirment ce point de vue et expliquent cette limite : le principe émerge mais uniquement dans le domaine environnemental uniquement, à l'article 130R²⁰⁹ instituant la Communauté économique européenne. Le premier traité évoquant clairement le principe de subsidiarité est donc le Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992. Dans son préambule, les États membres se disent « résolus à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité ».

L'exigence que « les décisions sont prises le plus près possible des citoyens » implique pour la Commission européenne, le Conseil et le Parlement de devoir s'assurer qu'un projet d'acte législatif européen réponde de la manière la plus adéquate au besoin se trouvant à l'origine du projet de législation. Le projet législatif doit, en tout cas, mieux convenir que ne le ferait un acte législatif national ou une action purement locale. Cette phrase signifie ensuite que le contenu du projet d'acte

²⁰⁶ RACCAH (A.), « Les faux espoirs du principe de subsidiarité post-Lisbonne - Le principe de subsidiarité post-Lisbonne rationalise-t-il vraiment l'exercice des compétences de l'Union ? », Colloque de lancement de l'Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE), « Belgique, Europe et mondialisation : quelles équations ? » Louvain-la-Neuve, 13-14.10.2010, p.3-8.

²⁰⁷ TOSI (G.), « Evolution du service public et principe de subsidiarité », *Revue française d'économie*, 2006, vol. 21, n°1, p. 3-36.

²⁰⁸ BLANQUART (C.) & HAYARD (A.), « Durabilité et subsidiarité : un conflit de principes au sein de la politique commune des transports ? », *Revue internationale de droit économique*, 2009/1, tome XXIII, vol.1, p.33-50.

²⁰⁹ « La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres pris isolément. Sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les États membres assurent le financement et l'exécution des autres mesures. » En 1992, le principe de subsidiarité s'étend au-delà du domaine de l'environnement »

législatif doit épouser les besoins du public cible en tenant compte des réalités de terrain, ce qui introduit déjà l'idée d'une exigence de meilleure législation.

Le terme « subsidiarité » renvoie à un impératif de meilleure législation puisqu'il implique l'action de légiférer à l'échelon européen seulement si un avantage peut en être retiré. Le terme reflète une double exigence qui consiste à la fois à ne pas intervenir si cela n'est pas nécessaire, tout en ayant la capacité de le faire (suppléance). Si l'on étudie l'étymologie du terme, on retrouve cette idée : subsidiarité dérive du mot latin « subsidiarius », c'est-à-dire « qui constitue la troupe de réserve » ou « subsidium », la réserve ou le recours. Mais l'étymologie du terme subsidiarité pointe vers l'autre versant du principe, constituée par la notion de suppléance. Autrement dit, comme le note Gilbert TOSI²¹⁰, l'Union européenne se doit de venir en aide aux autorités inférieures (institutions locales) qui pourraient faire appel à elle quand les mesures à prendre pour répondre aux besoins de leurs populations excèdent leurs capacités.

Le principe de subsidiarité implique donc un double mouvement : des institutions de l'Union vers les gouvernements nationaux mais également des gouvernements nationaux, relayant des besoins émanant des populations locales, vers les institutions européennes. Les organisations de la société civile jouent également un rôle de relai des besoins des populations vers les institutions de l'Union européenne. En formalisant un dialogue avec les organisations de la société civile et autres tiers intéressés, les institutions de l'Union facilitent la remontée de l'information (le mouvement de bas en haut précédemment cité). Ce dialogue permet aux institutions de l'Union, et à la Commission en particulier, de déterminer le niveau pertinent d'action publique.

Éric VAN DEN ABEELE²¹¹ estime que c'est le souci de recherche du niveau pertinent d'action publique et d'efficacité de l'action publique qui justifie principalement le recours au principe de subsidiarité. La mention du principe de subsidiarité en début de Traité va au renfort d'une telle opinion : elle implique que les toutes les dispositions subséquentes doivent être interprétées à la lumière de cette

²¹⁰ TOSI (G.), « Evolution du service public et principe de subsidiarité », *Revue française d'économie*, 2006, vol. 21, N°1, p. 3-36.

²¹¹ VAN DEN ABEELE (E.), « L'agenda Mieux légiférer de l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009, vol.21-22, n° 2028-2029, p. 5-79.

volonté exprimée par les États membres. C'est pourquoi les auteurs du Traité ont insisté en inscrivant le respect du principe non seulement dans le dispositif, mais également à l'article B sur les objectifs du traité. On peut donc dire que l'article B sur les objectifs du traité a enchâssé les objectifs du traité « dans le respect du principe de subsidiarité ». En conséquence de quoi, le principe de subsidiarité²¹² peut être considéré comme devant influencer toutes les actions de la Communauté européenne. Avant de prendre toute décision, quel que soit le domaine du Traité concerné, Commission, Conseil et Parlement doivent débiter leur réflexion par une analyse du bien-fondé du projet d'acte législatif. Mais ce questionnement doit avant tout être mené par la Commission puisqu'elle propose le projet d'acte législatif. La pratique de la Commission a débuté avec l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, le 1^{er} novembre 1993. Cette date de mise en pratique ouvre une seconde période de développement du principe de subsidiarité.

B. La mise en œuvre du principe de subsidiarité

La Commission européenne concevant les projets d'actes législatifs, c'est sur elle que pèse d'abord l'exigence de concevoir la loi au plus près des citoyens. Il lui revient donc de proposer, au Parlement et au Conseil, le niveau pertinent de l'action publique. Elle doit aussi justifier le contenu de l'acte législatif par rapport aux besoins de terrain des acteurs du secteur. La responsabilité de la Commission a surtout été précisée dans un accord inter-institutionnel adopté en 1993. Dans une Déclaration inter-institutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité de 1993, qui contenait un Accord inter-institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur les procédures de mise en œuvre du principe de subsidiarité, les institutions ont confirmé que les conséquences de l'apparition du principe de subsidiarité pèsent sur la Commission européenne. Ils ont également détaillé de quelle manière elle devait mettre en œuvre le principe de subsidiarité. L'accord inter-institutionnel a donc directement placé la responsabilité première du respect du

²¹² Le principe lui-même a été précisément défini à l'article 3B. Cet article explique que « (...) dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ».

principe de subsidiarité dans le chef de la Commission européenne : il a exigé qu'elle tienne compte du principe de subsidiarité dans l'exercice de son droit d'initiative²¹³. Il faut toutefois relever deux lacunes de cet accord. Tout d'abord, il crée l'obligation de consultation pour la Commission mais n'indique pas que cette dernière doit consulter pour récolter les éléments lui permettant de faire un choix conforme au principe de subsidiarité. Ensuite, il n'a pas indiqué de quelle manière le Parlement et le Conseil devaient exercer le contrôle de subsidiarité. La réponse à la question du contrôle de subsidiarité a été fournie par le Traité lui-même, qui a établi la consultation des Comités économique et social et des régions. La consultation des Parlements nationaux²¹⁴ par le Parlement européen et le Conseil procède également de ce contrôle. Ainsi, la consultation des Parlements nationaux devait permettre le contrôle parlementaire du respect de la subsidiarité.

Le traité d'Amsterdam de 1997²¹⁵ n'a pas apporté d'élément réellement nouveau quant à la procédure de consultation que la Commission doit mettre en place. En revanche, ce traité a intégré, sous la forme d'un protocole n°30²¹⁶, l'accord inter-institutionnel de 1993 sur la subsidiarité. Cette intégration a consolidé la place et les devoirs de la Commission dans l'application du principe de subsidiarité. Le protocole n°30 détaille l'examen de subsidiarité auquel doit se livrer la Commission. Le point 4 du protocole exige que « des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs » soient utilisés pour justifier des raisons menant à décider qu'une action sera mieux réalisée par la Communauté. La Commission se trouve alors obligée de rassembler des données chiffrées, telles que des statistiques (c'est le volet quantitatif), issues de sources sûres, voire des informations issues des acteurs du secteur concerné (c'est le volet qualitatif). Le point 9 du protocole n°30 fournit également à la Commission la méthode par laquelle elle peut récolter les données quantitatives et qualitatives exigées d'elle : il

²¹³ *Interinstitutional declaration on democracy, transparency and subsidiarity*, 2.2.2. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on procedures for implementing the principle of 'subsidiarity', «In exercising its right of initiative, the Commission shall take into account the principle of subsidiarity and show that it has been observed. The European Parliament and the Council shall do likewise, in exercising the powers conferred on them by Articles 138b and 152 respectively of the Treaty establishing the European Community ». La Commission des Communautés européennes doit justifier devant le Parlement et le Conseil son choix de légiférer à l'échelon européen. De plus, selon l'accord les trois institutions se sont engagées à vérifier que le projet d'acte législatif est conforme aux dispositions relatives à la subsidiarité quant au choix des instruments juridiques et au contenu du projet.

²¹⁴ Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, *Déclaration relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne*, JOCE. 29.07.1992, n° C 191.

²¹⁵ Ce Traité a modifié le Traité sur l'Union européenne et les traités instituant les communautés européennes.

²¹⁶ Protocole n°30 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

lui est expressément demandé de « largement » consulter avant de proposer un acte législatif. Le Protocole n°30 requiert également de la Commission qu'elle informe le Parlement et le Conseil « dans les détails ». La mise en place d'une consultation large, en vue de récolter des statistiques et informations qualitatives, est ainsi devenue une des missions fondamentales de la Commission. La recherche du meilleur niveau d'action publique a conduit à l'inscription dans le traité de la consultation, ce qui constitue un développement important du principe de subsidiarité.

§2 - La multiplication des gardiens du respect de la subsidiarité

Les traités constitutifs ne se sont pas contentés d'énoncer l'existence du principe de subsidiarité. Un apport significatif du Traité UE est le rôle de gardien de la subsidiarité accordé aux Parlements nationaux²¹⁷. Il permet aux citoyens, par le biais de leurs représentants, de dire si le niveau européen est le meilleur niveau d'action pour concrétiser un but donné et si la décision a bien été prise « aussi près que possible des citoyens » Certes, l'intervention des Parlements nationaux dans le contrôle du respect de la subsidiarité allonge indéniablement le temps total de la procédure pré-législative²¹⁸. C'est particulièrement le cas des règles établies dans le protocole n°2, base d'une partie du droit procédural pré-législatif européen²¹⁹. Mais nous le verrons, cet allongement de la procédure se fait à l'avantage des tiers intéressés qui disposent de plus de temps pour établir une stratégie d'influence qui englobe les Parlements nationaux.

Trevor HARTLEY²²⁰ présente ainsi cette stratégie. Tout d'abord la Commission consulte extensivement les groupes pertinents de la société civile durant la phase de rédaction de sa proposition. Ensuite, l'article 4 du Protocole n°2 indique qu'une fois prêt, le texte de la proposition législative doit être envoyé aux Parlements nationaux en plus du législateur européen. Il s'accompagne d'un document additionnel présentant les motivations et justifications des mesures proposées, sous l'angle du

²¹⁷ Article 5-3 alinéa 2 TUE : « Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole ».

²¹⁸ D'ORTA (C.), « Quel avenir pour l'espace administratif européen ? », *Institut européen d'administration publique Working Paper*, Maastricht, 2003, n°3/6, p.28.

²¹⁹ RACCAH (A.), « Vers une formalisation de la procédure pré-législative de l'Union européenne ? », *Revue française d'administration publique*, 2008/3, n° 127, p. 543-558.

²²⁰ HARTLEY (T.C.), *The Foundation of European Union Law*, 7th, 2010, Oxford, p. 17-166, 570pp.

respect du principe de subsidiarité. Après quoi, les Parlements nationaux (ou une de leurs chambres respectives) disposent de 8 semaines pour répondre par des commentaires adressés aux trois institutions de l'Union européenne (article 6 du Protocole n°2). Chaque Parlement national vote sur le point du respect de la subsidiarité dans la proposition en question. Si un tiers des votes conclut au non-respect du principe, la Commission doit prendre en compte le résultat du vote. Avant la fin de la première lecture, le législateur européen doit conclure au respect ou non de la subsidiarité par la proposition en examen. Le Conseil et le Parlement votent et si au moins l'un des deux conclut au non-respect du principe, la proposition ne sera pas examinée plus avant. A chacune de ces étapes, les tiers intéressés peuvent donc tenter de faire connaître leur opinion.

Mais le contrôle du respect de la subsidiarité ne s'arrête pas à ce stade : une suite contentieuse peut être donnée. Ainsi, en France, le Parlement français peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne sur le moyen de la violation du principe de subsidiarité. L'article 88-6 de la Constitution française, alinéa 3 dispose en effet que : « Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement »²²¹ En tout état de cause, les Parlements se sont incontestablement saisis de leur rôle de gardien de la subsidiarité, même s'ils le font de façon très inégale. De la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne jusqu'en mars 2014, les parlements nationaux ont émis au total 278 avis²²² motivés. Ils montrent un intérêt croissant dans leur droit d'émettre des avis motivés. Le plus actif en la matière est le *Riksdag* suédois (49 avis motivés), suivi par le Sénat français (18) et la Chambre des Députés du Luxembourg (17).

Le rôle accru donné aux parlements nationaux se fait donc au bénéfice de la société civile car les tiers intéressés peuvent tenter d'exercer leur influence au niveau national comme au niveau européen. Nicolas de SADELEER²²³ estime pour sa part

²²¹ CONSTITUTION FRANÇAISE DE 1958, version du 11.2011.

²²² CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS DES PARLEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE, Note d'information, session II. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne : les leçons du contrôle de la subsidiarité dans les parlements - le principe de subsidiarité dans l'Union européenne, Vilnius, 6 - 8 avril 2014.

²²³ Arthur JOYEUX citant Nicolas DE SADELEER, JOYEUX (A.), « Subsidiarité et fonctionnement de l'Union européenne », *Droit et Société*, 2012, n° 80, *Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, 2012, mis en ligne le 07 septembre 2012, consulté le 21 août 2015.

que le principe de subsidiarité donne la possibilité de faire participer plus encore les tiers intéressés. Pourtant, les tiers intéressés n'exploitent pas encore complètement ce potentiel comme le montre un rapport de 2015 de l'organisation non gouvernementale Transparency International²²⁴. En 2006 Gilbert TOSI²²⁵ estimait également que le principe de subsidiarité était inscrit dans les principaux textes européens « de façon timide » alors que son extension, notamment sur le plan pratique, améliorerait sensiblement le bien-être des citoyens. Certes le Traité signé à Lisbonne a renforcé l'application du principe, mais des voix s'élèvent estimant que l'application du principe n'est pas encore suffisamment aboutie. Pour Corinne BLANQUART et Alexandra HYARD²²⁶, contrairement à ce que peut laisser penser l'implication des Parlements nationaux, déléguer le pouvoir décisionnel au niveau national, régional ou local pourrait accélérer la prise de décision. La délégation pourrait donc aller plus loin qu'elle ne l'est aujourd'hui, et ce d'autant plus que l'ambiguïté de l'énoncé du principe de subsidiarité l'autoriserait. Ces auteures mettent donc en avant deux interprétations possibles du principe de subsidiarité. Il peut d'abord être vu « comme un facteur d'affirmation de l'échelon national par rapport à l'échelon communautaire ». Une autre voie d'interprétation possible est la suivante : le principe de subsidiarité pourrait être réutilisé par les États membres comme un instrument de récupération de leurs prérogatives. Si cette seconde interprétation méritait considération, elle est néanmoins peu réaliste à cause de l'effet de cliquet existant dans le système européen.

Le Conseil des communes et régions d'Europe (qui est l'association européenne des autorités locales et régionales) estime également que l'application du principe de subsidiarité pourrait être améliorée. Pour cette organisation, « les analyses de la subsidiarité n'ont jusqu'à présent pas répondu aux exigences du Traité de Lisbonne »²²⁷. L'article 5 du protocole n°2 du Traité dispose que la Commission doit évaluer « toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux

²²⁴ MULCAHY (S.), TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Lobbying en Europe, influence cachée, accès privilégié, résumé exécutif et recommandations, Bruxelles, mars 2015

²²⁵ TOSI (G.), « Evolution du service public et principe de subsidiarité », *Revue française d'économie*, 2006, vol. 21, n°1, p. 3-36.

²²⁶ BLANQUART (C.) & HYARD (A.), « Durabilité et subsidiarité : un conflit de principes au sein de la politique commune des transports ? », *Revue internationale de droit économique*, 2009/1, tome XXIII, vol.1, p.33-50

²²⁷ CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE, « Lignes directrices 2014 de l'UE en matière de consultation des parties prenantes », Réponse du CCRE Consultation publique sur les lignes directrices de la Commission en matière de consultation des parties prenantes, 24 septembre 2014.

gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens. Or d'après le Conseil des communes et régions d'Europe « Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité, la Commission n'a toujours pas établi de mécanisme structuré et formalisé pour une telle évaluation ». Cette critique indique que le système de consultation des tiers intéressés et des experts, mis en place par la Commission n'est pas achevé. La Commission est invitée à structurer et formaliser un système de consultation qui pour l'heure est soumis à la discrétion de la Commission. Seule une telle formalisation de la procédure de consultation permettrait de donner accès à un plus grand nombre de tiers intéressés

Malgré ces critiques, on admettra avec Jules DUCHASTEL²²⁸ que l'Union européenne « propose un modèle qui combine plusieurs modalités de la coopération entre gouvernements » à différents échelons. Les différents échelons de gouvernements fonctionnent entre eux grâce à l'application du principe de subsidiarité. Pour Jules DUCHASTEL²²⁹, toute l'architecture de l'Union se base et fonctionne aujourd'hui sur le principe de subsidiarité. Au renfort de cet argument, on doit souligner que les parlements nationaux et les tiers intéressés ne sont pas les seuls gardiens du respect du principe de subsidiarité. Outre la Cour de Justice déjà mentionnée, citons le Comité des régions. Il remplit activement son rôle de lien entre les régions et les institutions de l'Union européenne, durant la phase pré-législative quand la Commission le consulte. Il est particulièrement chargé d'analyser le respect du principe de subsidiarité dans chaque proposition législative de la Commission européenne. Durant la phase législative, le législateur européen consulte fréquemment le Comité des régions. Il s'agit d'une consultation formelle et le Comité dispose d'un délai d'un mois au moins afin de présenter son avis (article 307 TFUE)²³⁰. La question de la redondance de la consultation du Comité des régions par rapport à celle des Parlements nationaux se pose. Il n'en demeure pas moins que le Comité des régions peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne à l'encontre d'un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Cette saisine doit cependant être

²²⁸ DUCHASTEL (J.), « Légitimité démocratique : représentation ou participation ? », *Ethique publique*, 2007, vol. 7, n°1, p.70.

²²⁹ RACCAH (A.), « Les faux espoirs du principe de subsidiarité post-Lisbonne - Le principe de subsidiarité post-Lisbonne rationalise-t-il vraiment l'exercice des compétences de l'Union ? », Colloque de lancement de l'Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE), « Belgique, Europe et mondialisation : quelles équations ? » Louvain-la-Neuve, 13-14.10.2010, p.3-8.

²³⁰ HARDACRE (A.), *How the EU institutions work and... how to work with the EU institutions*, EIPA European Institute for Public Administration, 2011, John Harper Publishing, Maastricht and London, p. (27-228).

évitée car elle reviendrait à reconnaître une défaillance du processus législatif²³¹. Aussi contrôle-t-il le respect du principe de subsidiarité dès que possible durant les consultations régulières de la Commission européenne. Cependant ni l'article 5 TUE, ni le Protocole n°2 ne prévoient de sanction en cas de violation du principe de subsidiarité. Jusqu'à présent, il n'existe pas de jurisprudence pertinente de la Cour de justice. En complément du principe de subsidiarité, le principe de proportionnalité participe de la meilleure législation et assure la position de la société civile.

SECTION 2 – CONSECRATION DU PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE ET EXIGENCE D'UNE LOI EQUILIBREE

La proportionnalité a connu une naissance plus discrète que le principe de subsidiarité. Elle n'en n'est pas moins essentielle dans la fabrique de la loi dès lors qu'elle concerne le contenu des actes législatifs (§1). La définition de ce contenu ne relève désormais plus de la seule appréciation discrétionnaire de la Commission : il est déterminé sur la base d'analyses d'impact et de tests de proportionnalité (§2).

§1 - La proportionnalité et l'exigence d'un contenu équilibré de la loi

Tout comme le principe de subsidiarité, le principe de proportionnalité a connu deux périodes de développement. Durant la première période, de 1986 à 1992, bien qu'érigée en principe général du droit, la proportionnalité a fait une entrée discrète dans les traités européens (A). À partir de 1997, la proportionnalité a été érigée en principe (B), ce qui met en valeur son importance dans le système décisionnel de l'Union européenne.

²³¹ COMITÉ DES RÉGIONS, *Rapport annuel sur la subsidiarité*, R/CdR 1188/2012, 2011, p.4-5.

A. *L'entrée discrète de la proportionnalité dans les Traités*

Le principe de proportionnalité a été reconnu en 1980 comme un principe général du droit communautaire²³², issu de la nature fondamentale de la communauté. Les principes généraux du droit européen sont dégagés par la Cour de justice et « permettent d'infléchir l'action des institutions dans un certain esprit ou conformément à certaines valeurs²³³».

Dès cette reconnaissance, le principe de proportionnalité a acquis une valeur supérieure au droit communautaire dérivé. Ce principe s'imposait donc au contenu des projets d'actes législatifs, malgré sa non-existence en tant que principe dans les Traités. Puis 1992, les États membres ont inséré la proportionnalité dans le Traité sur la Communauté européenne, modifié par le traité de Maastricht, sans explicitement le nommer « principe ». L'article 3b alinéa 3 du traité disposait que « l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ». Cet article définit la portée de l'action de l'Union, donc de l'exercice des compétences et de la traduction de cet exercice sur le terrain (leur résultat ou leurs conséquences pratiques). En d'autres termes, dans les domaines relevant des compétences de l'Union et des Communautés, les actions envisagées doivent être conçues de manière à éviter toute disproportion entre la fin et les moyens. En l'occurrence, l'intensité de l'action politique doit être en rapport avec la finalité poursuivie. L'action des institutions de l'Union européenne ne peut donc excéder le minimum nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt public. Autrement dit, lorsque l'Union dispose de plusieurs modes d'intervention possibles, elle doit sélectionner, à efficacité égale, celui qui laisse le plus de liberté aux États membres.

²³² CJCE, 18 mars 1980, *Valsabbia*, 154/78, rec. p. 907.

²³³ PICOD (F.), « La normativité du droit communautaire », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 21, Dossier : la Normativité, 01.2007.

B - La proportionnalité reconnue comme principe par les Traités

Il a fallu attendre la signature du Traité d'Amsterdam en 1997 pour que la proportionnalité soit reconnue comme principe, dans le protocole n°30 relatif à l'application « des principes » de subsidiarité et de proportionnalité. Le protocole dispose que toutes les institutions, en particulier la Commission, se trouvent dans l'obligation de mettre en œuvre le principe de proportionnalité. Le point 9 du protocole place expressément dans le chef de la Commission la responsabilité d'assurer que le poids administratif et/ou financier de l'action communautaire, sur les États membres et les localités, n'excède pas le strict minimum nécessaire à atteindre l'objectif choisi.

Il est intéressant d'ouvrir une brève parenthèse et de noter que l'obligation de mesure dans les décisions prises ne s'applique pas aux seuls projets d'actes législatifs. Le Médiateur européen classe également le principe de proportionnalité parmi les éléments constitutifs de la bonne administration. Il s'applique donc à l'échelle du fonctionnaire de l'Union dans ses relations avec les tiers intéressés et dans le cas des décisions individuelles prises par la Commission européenne. L'article 6 du Code européen de bonne conduite administrative²³⁴ indique clairement que la proportion doit être établie « entre les intérêts des personnes privées et l'intérêt public général ». Dans ce contexte, le principe de proportionnalité, tel qu'exprimé par le Médiateur dans le code européen de bonne conduite administrative, contribue à une prise de décision au plus près des intérêts et des besoins des citoyens.

Dans le cadre de la procédure législative, le lien entre la proportionnalité de l'action de la Communauté et une prise de décision au plus proche des citoyens est également établi par le Protocole n°30 relatif à l'application « des principes » de subsidiarité et de proportionnalité. Le protocole donne même une assise à la consultation des tiers concernés par les institutions européennes, particulièrement par la Commission. Ainsi, le point 4 du protocole n°30 exige que l'action proposée par la Commission soit, tout comme dans le cas de la subsidiarité, justifiée par des données

²³⁴ MEDIATEUR EUROPEEN, *Code européen de bonne conduite administrative*, 2013. Article 6 :
« Proportionnalité

1. Lors de la prise de décisions, le fonctionnaire veille à ce que les mesures prises soient proportionnelles à l'objectif poursuivi. Il évite notamment de restreindre les droits des citoyens ou de leur imposer des contraintes lorsque ces restrictions ou ces contraintes sont disproportionnées par rapport à l'objectif de l'action engagée.
2. Lors de la prise de décisions, le fonctionnaire respecte le juste équilibre entre les intérêts des personnes privées et l'intérêt public général ».

quantitatives et qualitatives. Plus la Commission reçoit de données issues directement des personnes concernées sur le territoire de l'Union, plus ses fonctionnaires seront capables de comprendre la situation réelle de terrain, d'évaluer les conséquences de l'action de l'Union et de doser l'intensité adéquate à l'action européenne. Le Traité de Nice a repris le protocole n°30 ainsi que les objectifs du traité et confirme le lien entre la récolte d'information adéquate par la Commission et sa capacité à concevoir des mesures adaptées au but recherché. On le voit, le principe de proportionnalité introduit une exigence d'équilibre dans les dispositions de la loi en préparation. Des instruments ont été mis en place qui contribuent à définir cet équilibre : les analyses d'impact et tests de proportionnalité.

§2 - La mise en œuvre du principe de proportionnalité

Depuis le Traité de Lisbonne, le principe de proportionnalité a gagné en substance. Tout d'abord, la proportionnalité des mesures législatives fait l'objet de contrôles nombreux, à différents stades (A). Mais plus spécifiquement, le principe de proportionnalité est mis en œuvre au stade de l'avant-projet législatif puisque les études d'impact, dont le résultat sert à modeler les mesures envisagées suivant les besoins de terrain, sont devenues des outils habituels (B).

A. La généralisation du contrôle de proportionnalité

Le traité ne se contente pas d'énoncer le principe de proportionnalité. Dans son article 8, le Protocole n° 2 annexé aux TUE et TFUE signés à Lisbonne, reconnaît la Cour de justice de l'Union européenne compétente pour connaître des recours contre un acte législatif qui méconnaîtrait le principe de proportionnalité. Cependant, ce Protocole ne propose aucun critère concret pour apprécier le respect de ce principe. La CJCE²³⁵ a donc mis au point son propre test de proportionnalité²³⁶. Ce test se

²³⁵ CJCE, 13 novembre 1988, R. v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Fedesa, C-331/88, rec. p.1-4023 § 13.

²³⁶ Rhita BOUSTA a étudié les tests de proportionnalité utilisés par les Cours allemande, espagnole, et française. Elle indique que : « les juges constitutionnels européens réduisent leurs contrôles de proportionnalité à la « disproportion manifeste » ou, pour employer une notion connue des juristes français, à l'« erreur manifeste d'appréciation (...) ». Elle précise que l'approche du Conseil constitutionnel français : « est par ailleurs centrée sur les garanties procédurales accompagnant l'atteinte aux droits fondamentaux, plutôt que sur une analyse du

compose de trois examens : la pertinence de l'acte adopté par rapport au but recherché, la nécessité de l'acte législatif choisi et enfin l'exigence de ne pas porter un préjudice disproportionné à d'autres intérêts, comparé au but recherché²³⁷. Le test de la Cour apparaît toutefois restrictif au regard des dispositions du Protocole n°2.

Si la Cour intervient a posteriori, les autres institutions et organes ont également construit un cadre d'évaluation de la proportionnalité des mesures pré-législatives. Ainsi, le Comité des régions a élaboré une « grille d'évaluation de la subsidiarité et de la proportionnalité²³⁸ ». Cette grille, présentée dans l'annexe I de cette étude, est utilisée durant la conception du projet d'acte législatif. Elle permet d'identifier les principaux éléments à prendre en compte pour faciliter la conformité des propositions législatives au principe de proportionnalité²³⁹. La grille se présente sous la forme des questions suivantes « Veuillez apporter une réponse motivée en prenant en considération les éléments suivants :

i) La forme d'action proposée est-elle aussi directe que possible (par exemple, il convient de préférer les directives aux règlements et les directives-cadres aux mesures détaillées)?

ii) La mesure proposée laisse-t-elle une marge de décision aussi grande que possible à l'échelon national?

iii) L'action proposée prend-elle en considération les pratiques nationales bien établies et les contextes particuliers à votre État membre ou région (par exemple l'organisation et le fonctionnement des systèmes juridiques)? (...)

4. Charge financière et/ou administrative :

a) Veuillez indiquer si la charge financière et/ou administrative incombant à la Communauté, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales et locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens est à la mesure de l'objectif à atteindre et si elle a été réduite au strict minimum. »

rapport entre le moyen et la fin. », (BOUSTA (R.), « Contrôle constitutionnel de proportionnalité. La spécificité française à l'épreuve des évolutions récentes », *Revue française de droit constitutionnel*, 2011, n° 88, p. 913-930).

²³⁷ RACCAH (A.), « Les faux espoirs du principe de subsidiarité post-Lisbonne - Le principe de subsidiarité post-Lisbonne rationalise-t-il vraiment l'exercice des compétences de l'Union ? », *Colloque de lancement de l'Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE)*, « Belgique, Europe et mondialisation : quelles équations ? » Louvain-la-Neuve, 13-14.10.2010, p.3-8.

²³⁸ D'ailleurs, la Commission européenne s'est inspirée de cette grille pour réviser ses lignes directrices concernant l'étude d'impact en 2009. Voir 16^e rapport « *Mieux légiférer* » de la Commission, COM(2009) 504 final.

²³⁹ COMITÉ DES RÉGIONS, *Rapport annuel sur la subsidiarité*, R/CdR 1188/2012, 2011, p.4-5.

D'autres institutions se livrent également à un contrôle de la proportionnalité, de façon souvent moins visible. Martin GENNART²⁴⁰ estime ainsi que le contrôle de la proportionnalité se trouve entre les mains des Parlements nationaux, tout comme le contrôle du respect de la subsidiarité. Il s'agirait alors d'un contrôle *ex ante*. En effet, la subsidiarité, telle que formulée par l'article 5-3 TUE, implique une certaine notion de proportionnalité. Le principe de proportionnalité autorise une action de l'Union « dans la mesure où » l'action de l'Union est plus efficace que celle des États membres. Cette mesure est donc une composante du principe de proportionnalité, tel que l'article 5-4 TUE en dispose, lorsqu'il prévoit que le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est « nécessaire » pour atteindre les « objectifs des traités ». En d'autres termes, la proportion juste de l'action de l'Union a pour but de compléter l'action des États membres. On le voit, le contrôle de proportionnalité est une réalité concrète. Ajoutons à cela le développement du recours aux analyses d'impact qui jouent un rôle désormais décisif.

B. Le recours aux analyses d'impact

Le principe de proportionnalité a une portée plus large que le principe de subsidiarité puisqu'il s'applique aussi bien aux compétences concurrentes qu'aux compétences exclusives de l'Union. Cependant, Trevor HARTLEY²⁴¹ rappelle que le principe de proportionnalité ne peut s'appliquer qu'après le principe de subsidiarité, puisque la question de la proportionnalité des actions envisagées ne peut se poser qu'après que la décision de prendre des mesures à l'échelon européen a été prise. Il est vite apparu que pour définir le contenu de l'action de l'Union, il est nécessaire de consulter les tiers intéressés. Le lien existant entre la proportionnalité d'une décision et les consultations des tiers intéressés relève avant tout du bon sens. En effet, comment prendre une décision dont « le contenu n'excède pas ce qui est nécessaire » à la résolution d'un problème selon les termes de l'article 5²⁴², et dont l'application n'entraîne pas une surcharge financière et administrative, si l'on n'interroge pas au

²⁴⁰ GENNART (M.), *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité : droit belge, néerlandais et luxembourgeois*, 2013, ed. Larcier, Coll. De la Faculté de droit, économie et finance de l'Université du Luxembourg, p.366.

²⁴¹ HARTLEY (T.C.), *The Foundation of European Union Law*, 7th ed., 2010, Oxford, p.17-166, 570pp.

²⁴² Article 5 TUE : « en vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités »

préalable les personnes souffrant du problème à résoudre et les personnes qui seront chargées de mettre en œuvre les solutions ? Aurélien RACCAH²⁴³ rappelle d'ailleurs que selon le point n°9 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, « l'objectif consiste désormais à réduire au minimum la charge financière ou administrative de tous les niveaux de gouvernement, des opérateurs économiques et, *in fine*, des citoyens . Afin d'y parvenir, les efforts se sont portés sur de « larges consultations » des autorités publiques et privées concernées par les mesures ».

Parce que les traités exigent que la Commission procède à de larges consultations, ces consultations doivent dépasser les seuls organes consultatifs de l'Union et concerner les parties intéressées (Protocole n°2, article 2). Les efforts de consultation varient cependant. Ils doivent être proportionnés à l'importance politique de la décision (la Commission parle d'une « incidence substantielle prévue »²⁴⁴) et aux objectifs à atteindre²⁴⁵. Autrement dit, certains projets législatifs nécessitent une consultation plus approfondie ou plus large que d'autres, suivant la sensibilité politique du projet.

Pour parvenir à un projet législatif proportionné, la Commission a désormais l'habitude de recourir à un système de consultation appelé « analyse », ou « étude d'impact »²⁴⁶. C'est la Cour de Justice, nous rappelle Thomas DELILLE²⁴⁷, qui a établi un lien entre l'analyse d'impact et le principe de proportionnalité. Dans l'arrêt Espagne contre Conseil de 2006²⁴⁸, la Cour de justice de l'Union a jugé que l'adoption du règlement incriminé « n'a pas été précédée d'une étude de la Commission évaluant les effets socio-économiques probables de la réforme ». Pour la Cour, l'étude d'impact

²⁴³ RACCAH (A.), «Vers une formalisation de la procédure pré-législative de l'Union européenne?», *Revue française d'administration publique*, 2008/3, n° 127, p.543-558.

²⁴⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de la Commission - rapport annuel 2014 sur la subsidiarité et la proportionnalité*, COM(2015) 315 final, Bruxelles, 2 juillet mars 2015.

²⁴⁵ BOZZINI (E.), « Democracy, Participation and Consultation. An empirical analysis of EU open consultation processes », *Convention SISP*, Rome, 2009; voir aussi MAGNETTE (P.), « European Governance and Civic Participation : Beyond Elitist Citizenship? », *Political studies*, 2003, vol. 51, p.1-17.

²⁴⁶ Un organisme indépendant vérifie la qualité de l'analyse d'impact. La Commission note à ce sujet : « En 2014, 25 analyses d'impact ont été effectuées. Après examen par l'organisme indépendant de contrôle de la qualité, le comité d'analyse d'impact, huit de ces analyses d'impact ont été jugées comme nécessitant des améliorations au niveau de la subsidiarité ou de la proportionnalité, ou des deux », (COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de la Commission - rapport annuel 2014 sur la subsidiarité et la proportionnalité*, COM(2015) 315 final, Bruxelles, 2 juillet mars 2015).

²⁴⁷ DELILLE (T.), *L'analyse d'impact des réglementations dans le droit de l'Union européenne*, éd. Larcier, coll. De la Faculté de droit, d'économie et de finance de l'Université de Luxembourg, 2013, 725p.

²⁴⁸ CJCE, 7 septembre 2006, Espagne contre Conseil, aff. C-310/04, *rec.*2006, p.I-7285.

qui aurait dû prendre place était nécessaire afin que le législateur puisse fonder ses conclusions quant à l'adéquation des mesures envisagées et la manière d'atteindre les objectifs. Norman LEE et Colin KIRKPATRICK²⁴⁹ ajoutent à cette présentation un élément politique. C'est le Conseil européen réuni à Göteborg en juin 2001 qui a engagé la Commission européenne à mettre en place des mécanismes d'évaluation des impacts potentiels de tous les projets d'actes législatifs, tant à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union. A partir de ce moment, la Commission a intégré l'idée d'efficacité dans sa politique de gouvernance et les analyses d'impact dans la panoplie de ses outils disponibles.

Il en ressort, selon Thomas DELILLE, que l'étude d'impact est aujourd'hui devenue un impératif durant la phase de rédaction du projet d'acte législatif. Les données récoltées durant l'étude d'impact servent à justifier (et non à « motiver ») le contenu au fond de la proposition législative, ainsi que l'intensité des mesures envisagée. Les données récoltées par consultation, qu'ils soient de nature juridique, économique, sociale ou environnementale deviennent donc les éléments justificatifs du contenu de la norme en préparation.

L'application du principe de proportionnalité suppose surtout un bilan coûts-bénéfices. Déjà, la déclaration n° 18 du traité sur l'Union européenne demandait à la Commission de « tenir compte, en ce qui concerne les propositions législatives, des coûts et des bénéfices pour les autorités publiques des États membres et pour l'ensemble des intéressés ». L'exigence de proportionnalité a l'effet d'une sorte de « contrôle de qualité » qui conduit à ce que soient donc écartées les mesures inefficaces. C'est pourquoi les traités réclament à la Commission des données chiffrées qualitatives et quantitatives. Les besoins et réalités de terrain transmis par les tiers intéressés doivent être traduits par la Commission qui les traduit en éléments financiers, leur procurant ainsi le statut de pièce justificative des actions menées. En somme, les études d'impact jouent un rôle majeur dans l'application du principe de proportionnalité. En effet, ce dernier implique que la Commission européenne produise une proposition d'acte législatif qui n'entraînera pas, au stade de l'exécution, des coûts excessifs pour les différents institutions et organes impliqués.

²⁴⁹ LEE (N.) & KIRKPATRICK (C.), « Integrated impact assessment Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessments », *Impact Assessment and Project Appraisal*, mars 2006, , vol. 24, n°1, p. 23-33.

Les études d'impact permettent de prévoir les conséquences financières et administratives de la mise en œuvre future d'un projet d'acte législatif.

En pratique, l'analyse d'impact se déroule comme suit. La procédure d'évaluation d'impact (encore appelée étude d'impact ou analyse d'impact) est organisée par la direction générale responsable d'un dossier. La direction générale concernée crée un groupe de pilotage sur l'évaluation d'impact²⁵⁰ d'une législation en préparation. Le groupe de pilotage fait circuler les informations vers les autres directions générales pour commentaire. Cela permet de détecter rapidement les problèmes et de construire la cohérence de la proposition mais également, comme le notent Norman LEE et Colin KIRKPATRICK²⁵¹, d'améliorer la qualité et la cohérence du processus d'élaboration des politiques. La Direction générale responsable organise alors la consultation des tiers intéressés pour la collecte des données *via* différentes méthodes de son choix. Selon les cas, il s'agira de questionnaires avec des indicateurs particuliers, de sondages, forums ou autres. La Commission a également besoin d'expertise externe, pour mener à bien ces analyses d'impact²⁵².

Le recours aux analyses d'impact traduit une évolution substantielle. Pour Adriaan SCHOUT et Andrew JORDAN²⁵³, elles procèdent d'une autre manière d'agir plus efficace pour la Commission : il s'agit de faire réaliser une partie du travail par les réseaux de tiers intéressés. La méthode de la Commission visant à rechercher l'efficacité par l'anticipation tiendrait donc de l'idée de « gouvernance en réseaux ». Pour Adriaan SCHOUT et Andrew JORDAN, la logique est la même que pour les accords volontaires pris par les tiers intéressés, ou encore la méthode ouverte de coordination.

²⁵⁰ « Impact assessment steering group », (HARDACRE (A.), *How the EU institutions work and... how to work with the EU institutions*, EIPA European Institute for Public Administration, 2011, John Harper Publishing, Maastricht and London, p.27-228).

²⁵¹ LEE (N.) & KIRKPATRICK (C.), « Integrated impact assessment Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessments », *Impact Assessment and Project Appraisal*, mars 2006, , vol. 24, n°1, p. 23–33.

²⁵² Ces analyses accompagnent toute proposition au Conseil et au Parlement. Elles sont cruciales afin de calibrer la proposition selon les principes de proportionnalité et de subsidiarité discutés dans ce travail, (HASSEL (A.), «Multi- level governance and organized interests », *in*, ENDERLEIN (H.), WÄLTI (S.), ZURN (M) (eds), *Handbook on multi- level governance*, Edward Elgard Publishing Limited, UK, 2010).

²⁵³ SCHOUT (A.) & JORDAN (A.), «The European Union's governance ambitions and its administrative capacities», *Journal of European Public Policy*, 2008, vol.15, n°7, p. 957–974.

Les études d'impact restent cependant des outils largement perfectibles. En 2005, Frank VIBERT²⁵⁴ a analysé 28 analyses d'impact (sur les 30 disponibles à l'époque). Ses conclusions sont édifiantes. D'après cet auteur, près de la moitié de ces analyses ne pouvait pas quantifier les bénéfices de la politique auxquelles elles se rapportaient. Selon lui, le résultat des consultations avait été interprété dans un sens conforme à la position de la Commission, les alternatives non législatives ayant été toujours écartées. Il montre que la politique a pris le pas sur l'objectivité. La Commission n'est cependant pas restée sourde à ces critiques. Ainsi, cinq documents établissant des lignes directrices²⁵⁵ pour la tenue des études d'impact ont ainsi été adoptés par la Commission.

L'introduction des principes de proportionnalité et subsidiarité et leur mise en œuvre a donc participé d'un large mouvement favorable à l'amélioration de la fabrique législative. Afin de compléter l'action de ces principes sur le contenu législatif, la Commission européenne a construit le concept de gouvernance qui a également un impact sur le contenu de la législation produite.

SECTION 3 – PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE ET AMELIORATION DE LA QUALITE DE LA LOI

Dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne²⁵⁶ publié en 2001, la Commission décline cinq « principes politiques » que sont l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence²⁵⁷. L'ouverture et la participation ont déjà été évoquées précédemment. Les principes d'efficacité et de cohérence des politiques publiques nous semblent en revanche être liés à l'exigence d'une meilleure législation. D'autant que pour mettre en œuvre ces principes, la Commission est amenée à collaborer avec la société civile. On peut soutenir cette position dès lors que les principes de bonne gouvernance s'appliquent, selon la Commission, à « l'exercice des pouvoirs au niveau européen ». Elle désigne ici les

²⁵⁴ VIBERT (F.), « The itch to regulate : confirmation bias and the European Commission's new system of impact assessment », *European Policy Forum*, London, 2005.

²⁵⁵ Site web officiel de l'UE, section listant les cinq documents établissant des lignes directrices pour les études d'impact: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/key_docs_en.htm

²⁵⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, publié le 25.07.2001.

²⁵⁷ COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, publié le 25.07.2001, p.37.

pouvoirs à l'initiative des lois mais aussi ceux relatifs à leur adoption et à leur exécution. Elle étend donc l'application des principes de bonne gouvernance aux différentes phases de la procédure décisionnelle et invite les différentes institutions et organes de l'Union à les respecter. Or cette invitation implique une coopération des institutions de l'Union avec les organisations de la société civile. Mais la collaboration attendue n'est pas uniforme. Pour simplifier, disons que la formulation du principe d'efficacité de la législation nécessite l'intervention *ex ante* des tiers intéressés (§1) alors que le principe de cohérence justifie, de la part de la société civile, un contrôle *ex post* de la qualité des normes communautaires aux fins de son amélioration future (§2).

§1 - Principe d'efficacité et implication active de la société civile

Pour Aurélien RACCAH²⁵⁸, le champ lexical (« qualité de la législation », « mieux légiférer », « experts en réglementation », « nécessité de l'action législative », « performance », « réglementation intelligente ») employé dans les instruments communautaires, et en particulier dans le Livre Blanc, prouve que la Commission cherche à légitimer l'action publique par une amélioration de son efficacité et de son efficience.

Il faut ici distinguer les deux notions. L'« efficience » est le rapport existant entre les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre pour y parvenir. Pour Alexandre FLÜKIGER²⁵⁹ l'efficience consiste ainsi à « comparer les ressources investies dans une loi ou une politique publique et les résultats obtenus. Elle résulte d'analyses *coût/bénéfice* ». L'efficacité se définit par la production d'un résultat utile pour les groupes de la société civile. Appliquée au système politique européen, l'efficacité consiste en l'obtention de résultats positifs pour les groupes de la société civile de l'Union, par l'application d'une mesure législative. Le Livre blanc sur la gouvernance dispose ainsi que « les mesures doivent être efficaces et intervenir au bon moment; elles doivent produire les résultats requis, à partir d'objectifs clairs et d'une évaluation

²⁵⁸ RACCAH (A.), «Vers une formalisation de la procédure pré-législative de l'Union européenne? », *Revue française d'administration publique*, 2008/3, n° 127, p. 543-558.

²⁵⁹ FLÜKIGER (A.), « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Évaluation en sciences sociales. Concepts, mesures et comparaisons*, *Revue Européenne des Sciences Sociale*, 2007, vol. XLV, n°138, p.83-101.

de leur impact futur et de l'expérience antérieure, là où elle existe ». Le principe d'efficacité formulé dans le livre blanc suppose donc une planification précise, des objectifs clairs et des études d'impact. L'enjeu est, bien sûr, l'obtention de la meilleure information possible. La récolte des informations de terrain nécessaire à l'anticipation des effets de l'acte législatif en préparation « passe par la mise en place d'outils pour un dialogue »²⁶⁰ avec les tiers intéressés. La Commission estime qu'un tel dialogue lui permet d'impliquer « au mieux et en temps voulu - c'est-à-dire avant l'engagement formel du processus de décision » - les tiers intéressés qui sont affectés par les politiques décidées au niveau européen C'est pourquoi un lien existe entre le principe d'efficacité et la sélection, par la Commission, des participants à la consultation les plus aptes à lui fournir la meilleure information possible. C'est d'ailleurs pourquoi la Commission n'entretient pas les mêmes relations avec les entreprises, dont elle régule les marchés, et les organisations non gouvernementales qu'elle finance.

§2 - Principe de cohérence et contrôle *ex-post* du contenu des actes législatifs par la société civile

Étymologiquement, le mot cohérence vient du latin *cohærentia* signifiant 'fait de former un tout'. Cette notion amène à comprendre qu'il existe un rapport étroit de logique et d'harmonie dans plusieurs éléments d'un ensemble d'idées ou de faits. Utilisée dans le cadre de la bonne gouvernance, le principe de cohérence guide les efforts de modernisation de la réglementation. Il est évoqué dans la stratégie de « Meilleure réglementation » conçue par la Commission européenne pour améliorer la qualité de la législation²⁶¹, tout en minimisant les risques d'excès de réglementation.

Concrètement, l'application du principe de cohérence à la procédure décisionnelle s'impose à tous les acteurs institutionnels et non institutionnels (dont les organisations de la société civile) qui sont impliqués dans la conception, l'adoption puis l'exécution des législations européennes. Il exige que ces différentes entités se coordonnent, d'abord pour choisir les instruments les mieux adaptés pour une

²⁶⁰ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission - Dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne*, COM/2003/0811 final, 19 décembre 2003.

²⁶¹ HARDACRE (A.), « Better regulation, what is at stake? », *EIPASCOPE*, European Institute for Public Administration, 2008, n°2.

politique publique européenne donnée²⁶² et ensuite pour que les différentes politiques soient conçues de façon cohérentes, clairement articulées et formulées sans se contredire. L'Union doit, selon la Commission, s'attacher à renforcer la cohérence de ses politiques, de façon à rendre plus visible son action²⁶³. En effet, son action ne devient visible que lorsque « les politiques menées et les actions entreprises [sont] cohérentes et parfaitement compréhensibles »²⁶⁴. Or, pour rendre son action compréhensible, la Commission considère nécessaire d'impliquer les collectivités régionales et locales (en raison principalement de « l'incidence territoriale des politiques communautaires dans des domaines tels que les transports, l'énergie ou l'environnement doit être prise en considération ») et les groupes de la société civile. C'est l'implication de ces acteurs de terrain qui permet d'obtenir un texte législatif structuré aux conséquences concrètes prévisibles²⁶⁵. La Commission²⁶⁶ formule cette idée de la façon suivante : « si l'Union entend améliorer son action, notamment en termes de cohérence (...), le principe d'efficacité impose qu'elle soit informée de l'impact territorial de ses actions le plus en amont possible, avant leur mise en œuvre. Il sera ainsi possible de mieux définir la nature et l'intensité des mesures à adopter, et d'apprécier les résultats et impacts futurs des actions qui, *in fine*, affecteront l'échelon territorial ».

Il résulte de cette exigence de cohérence qu'après l'adoption de la législation, au stade de l'exécution, la société civile va jouer un rôle important de soutien des

²⁶² La Commission « souligne la nécessité d'une grande cohérence entre les divers instruments utilisés, ainsi que le soin qu'il convient d'attacher à bien les choisir ». COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, publié le 25.07.2001, p.6-37.

²⁶³ La Commission « souligne la nécessité d'une grande cohérence entre les divers instruments utilisés, ainsi que le soin qu'il convient d'attacher à bien les choisir ». COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, publié le 25.07.2001, p.6-37.

²⁶⁴ La Commission « souligne la nécessité d'une grande cohérence entre les divers instruments utilisés, ainsi que le soin qu'il convient d'attacher à bien les choisir ». COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, publié le 25.07.2001, p.6-37.

²⁶⁵ En 2005, la présidence luxembourgeoise de l'Union a pris l'initiative de préparer un rapport sur le développement et l'état de mise en œuvre des recommandations du rapport MANDELKERN, en matière de meilleure réglementation. Ce rapport souligne l'importance du principe de cohérence en lien avec la sécurité juridique, (GÖTZ KONZENDORF (G.), WORDELMANN (P.), BÖLCK (S.), VEIT (S.), *La Meilleure Réglementation au niveau de l'Union européenne - Etat d'avancement du processus d'amélioration normative*, Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Luxembourg, 06.2005, 111p).

²⁶⁶ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission - Dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne*, COM/2003/0811 final, 19 décembre 2003.

institutions dans la mise en œuvre des politiques sectorielles²⁶⁷. Une fois la politique en application, la Commission européenne attend en effet des groupes de la société qu'ils pratiquent une évaluation *ex post* des politiques publiques. Cette évaluation sera transmise à la Commission en vue de futurs ajustements des politiques ; elle permettra de corriger des incohérences potentielles de la politique. L'objectif est donc « d'évaluer l'impact des politiques communautaires, par le retour de l'information et la consultation de panels » comme le précise la Commission dans sa communication « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue »²⁶⁸. L'apport du principe de cohérence est en pratique d'autant plus important que l'évaluation *ex post* est double. Elle porte en premier lieu sur l'incidence des politiques de l'Union sur le terrain, i.e. sur les effets produits par la norme ; elle porte en second lieu sur son articulation avec d'autres politiques en application²⁶⁹. C'est ainsi que, dans le domaine du développement²⁷⁰ par exemple, la Commission a pris l'habitude d'attendre les rapports publiés par les organismes de la société civile sur la mise en œuvre des européennes. Ces rapports soulignent les incohérences et proposent des solutions qui serviront à la formulation de normes de révisions des lois.

En somme, les dernières décennies ont permis l'émergence d'une série de principes, consacrés au niveau constitutionnel ou en droit dérivé, qui participent de la formulation d'une exigence de bonne législation, qui ont pour objectif la rénovation de la fabrique normative. Or chacun de ces principes suppose ou conduit à l'intervention, à un moment du processus, de la société civile. Cette intervention se

²⁶⁷ EISELE (G.), « European civil society – A glance at recent literature », *NEZ Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance*, 30.05.2005, Munich.

²⁶⁸ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission - Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11 décembre 2002.

²⁶⁹ La consultation interne, ou groupe de coordination inter-services, à la Commission vise le même but. D'après Allan HARDACRE, (HARDACRE (A.), *How the EU institutions work and... how to work with the EU institutions*, EIPA European Institute for Public Administration, 2011t, John Harper Publishing, Maastricht and London, p. (27-228), en 2011, il existait 250 groupes strictement internes, permanents et informels sur divers domaines. Les résultats des discussions servent de base pour la consultation inter-services. En effet, il serait incohérent pour l'Union de vouloir à la fois supporter la production de lait en Afrique de l'Ouest (en soutenant des producteurs locaux via sa politique de développement), tout en encourageant l'exportation à bas prix de lait en poudre européen dans ces pays (au titre de sa politique commerciale).

²⁷⁰ Dans son rapport 2013 de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement, la Commission parle d'un « Examen par la société civile », (COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport 2013 de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement*, SWD (2013) 456 final, EuropeAid, Bruxelles 31 octobre 2013).

traduit par la formulation d'une exigence –à défaut de principe - de consultation de la société civile.

CHAPITRE 2 - LA CONSULTATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE, CONDITION NECESSAIRE D'UNE BONNE LEGISLATION

Différents termes sont utilisés pour décrire le fait que la Commission récolte des informations auprès des tiers intéressés. CURTIN et MENDES²⁷¹ font ainsi mention de la consultation, du dialogue civil et de la représentation d'intérêts. Ces auteurs considèrent que ces trois expressions sont employées comme synonymes étant donné que leurs « significations se chevauchent en partie ». Pourtant, les deux premières expressions apparaissent dans des contextes différents. Le terme consultation est utilisé dans les TUE et TFUE uniquement pour les cas où les institutions de l'Union sont invitées à demander conseil. La consultation désigne donc généralement une institution récoltant des informations auprès des organes consultatifs ou auprès des tiers intéressés dans le cas de la Commission.

L'expression « dialogue civil », pour sa part, est l'objet de l'article 11-2 TUE même s'il n'en utilise pas le terme. Activité récemment reconnue par le Traité sur l'Union européenne, le dialogue civil implique plus qu'une récolte d'information. La notion suggère que les institutions de l'Union concernées répondent aux questions des tiers intéressés. Enfin, l'expression « représentation d'intérêts » est utilisée pour désigner l'activité des personnes intéressées qui cherchent à faire valoir leur position politique auprès des institutions de l'Union par rapport à un projet législatif particulier. Si ces trois formes de « dialogue » se ressemblent, en ce qu'elles bénéficient aux institutions de l'Union en leur permettant de recueillir les informations nécessaires à une prise de décision en toute connaissance de cause, c'est la seule consultation qui nous intéresse ici. Elle est une activité relativement ancienne de la Commission (Section 1) Progressivement, la consultation s'est généralisée et implantée au point de devenir une source de légitimité et d'enrichissement du contenu des propositions législatives (Section 2).

²⁷¹ CURTIN (D.) & MENDES (J.), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, 328 p., p. 101-121.

SECTION 1 – LES CONSULTATIONS MENEES PAR LA COMMISSION, UNE PRATIQUE ANCIENNE ET MULTIFORME

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, la consultation des tiers intéressés est une pratique inscrite dans les Traités communautaires depuis l'origine. En effet, le Traité CECA prévoyait déjà la consultation des associations d'entreprises et mettait en place une consultation des partenaires sociaux. La pratique s'est donc progressivement implantée dans les Traités constitutifs (§1). Après le Traité sur l'Union européenne qui n'a repris que la consultation des partenaires sociaux, le Traité de Lisbonne a élargi la consultation à tout tiers intéressé. Les consultations de la Commission sont ainsi devenues des consultations ciblées (§2).

§1 - La généralisation et l'institutionnalisation des pratiques de consultation

Depuis l'origine, la consultation est conçue comme un mécanisme au bénéfice de la Commission et des parties intéressées. Ainsi, le traité CECA prévoyait-il, déjà, une obligation de consulter. L'article 5 du traité CECA indiquait en effet que les institutions devaient exercer leurs activités « en coopération étroite avec les intéressés ». Cette idée de coopération suggère l'idée d'échanges et la prise en compte des opinions des parties intéressées.

L'article 46 du même traité CECA indique que « la Haute Autorité peut, à tout moment, consulter les gouvernements, les divers intéressés (entreprises, travailleurs, utilisateurs et négociants) et leurs associations ainsi que tous experts. Les entreprises, les travailleurs, les utilisateurs et négociants, et leurs associations ont qualité pour présenter à la Haute Autorité toutes suggestions ou observations sur les questions les concernant ». Cet article reconnaît par conséquent aux tiers intéressés une légitimité, une compétence suffisante, pour qu'il soit pertinent de leur demander d'informer la Haute autorité de leurs positions sur les « questions les concernant », et ce quelle que soit la forme prise par ces questions (débat, agenda politique ou projet d'acte législatif).

L'article 48 révisé du Traité CECA traitait quant à lui, du « droit des entreprises de constituer des associations ». Ces associations étaient « en droit de soumettre à la Haute Autorité, dans les délais fixés par celle-ci, les observations de ses membres sur l'action envisagée ». Pour ce faire, elles devaient passer par le Comité consultatif dans les cas où le traité le prescrit. Ce comité consultatif était, si l'on se réfère à sa structure, l'ancêtre du Comité économique et social. Philippe ALDRIN²⁷² résume donc la situation de la façon suivante : « c'est donc d'abord avec les acteurs économiques, parties prenantes dès le départ de la construction européenne — à travers déjà le Comité consultatif établi par le Traité CECA qui rassemble, à parts égales, des représentants des producteurs, des travailleurs et utilisateurs et négociants du charbon et de l'acier — puis avec les groupements les plus organisés et les plus mobilisés que les entrepreneurs d'Europe ont eus à collaborer pour fonder un nouveau cadre de régulation politique transnational ».

La raison pour laquelle le Traité CECA accordait une telle place à la représentation d'intérêts tient à la nécessité, pour l'administration européenne éloignée du monde économique et social, de récolter des informations. Pour obtenir les informations qui lui sont nécessaires et pour faciliter l'exécution des missions qui lui sont confiées, la Haute Autorité a donc recouru « normalement aux associations de producteurs (...). Les associations visées (...) sont tenues de fournir à la Haute Autorité les informations que celle-ci estime nécessaires sur leur activité. Les observations visées au deuxième alinéa du présent article et les informations fournies au titre du quatrième alinéa sont également communiquées par les associations au gouvernement intéressé »²⁷³. L'apport du traité CECA fut décisif.

Pour Deirdre CURTIN et Joana MENDES, l'article 48 du Traité CECA a donné naissance au système de représentation d'intérêts qui existe aujourd'hui. Le système mis en place impliquait en premier lieu l'existence d'un Comité consultatif, puis la création du Comité économique et social en 1957. Le but de ces deux entités était d'associer les représentants de la vie économique et sociale à la réalisation du marché

²⁷² ALDRIN (P.), « La "société civile européenne", entre idéal démocratique et contingences politiques », *Dossiers Larcier, Le Parlement européen après Lisbonne*, éd. Larcier, 2013, p.183-226.

²⁷³ Traité de Paris du 18 avril 1951, Instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, article 48, alinéa 3.

commun. Ils étaient composés de représentants des secteurs économiques et sociaux affectés par les règles communautaires. Deirdre CURTIN et Joana MENDES²⁷⁴ soulignent que la Commission « a activement encouragé la participation de groupes d'intérêts à l'élaboration des politiques de l'Union européenne dès le début du processus d'intégration ». Elle a développé ses procédures de consultation sur la base des structures mises en place par le Traité CECA. Progressivement, le nombre des groupes admis à participer au système de consultation a augmenté. Emiliano GROSSMAN parle même d'une « explosion de l'activité du groupe d'intérêt après l'Acte unique européen »²⁷⁵. Et aujourd'hui, selon le *Corporate Europe Observatory*, organisation militant pour une plus grande transparence, la ville de Bruxelles « compterait [en mai 2014] jusqu'à 30 000 lobbyistes, presque autant que d'employés à la Commission. La capitale européenne est la ville qui, après Washington, connaît la plus forte concentration de personnes cherchant à influencer sur la législation »²⁷⁶.

Ces quelques chiffres expliquent pourquoi la Commission a dû adapter ses structures internes pour que la consultation encouragée soit rendue matériellement possible. Elle s'est en effet restructurée sur le plan interne pour établir des relations stables avec les organisations de la société civile. La restructuration a commencé avec le dialogue social, à l'époque où il n'était pas encore dissocié du dialogue civil avec les groupes de la société civile. Ainsi en 1985, avec la création du « Dialogue social de Val Duchesse »²⁷⁷ par Jacques Delors²⁷⁸, la Direction générale V, aujourd'hui devenue la Direction générale emploi, affaires sociales et inclusion, a créé une unité consacrée à l'organisation du dialogue et de la consultation. La réforme va bien au-delà de la seule création d'une unité. Stijn SMISMANS²⁷⁹ considère que cette direction

²⁷⁴ CURTIN (D.) & MENDES (J.), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, 328 p., p. 101-121.

²⁷⁵ GROSSMAN (E.), « Bringing politics back in : rethinking the role of economic interest groups in European integration », *Cahiers Européens de Sciences Po*, 2003, n°2, Centre d'Etudes Européennes at Sciences Po., Paris, 25p.

²⁷⁶ LE MONDE, TRAYNOR (I.) (The Guardian), FARIZA SOMOLINOS (I.) (El Pais), CACERES (J.) (Süddeutsche Zeitung) et ZATTERIN (M.) (La Stampa), « Bruxelles, les lobbies à la manœuvre », 28 mai 2014.

²⁷⁷ Le dialogue social a depuis reçu un fondement constitutionnel par le biais de l'Accord social annexé au traité signé à Maastricht.

²⁷⁸ AMIYA-NAKADA (R.) « Construction of Corporatist State-Society Relations and Its Democratic Weakness: An Interpretation of Current Discourses on the European NGOs », Annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL, 2 September 2004, 21p.

²⁷⁹ SMISMANS (S.), « 'Civil society' in European institutional discourses », *Cahiers Européens de Sciences Politiques*, 4/2002, 26p.

générale a permis la mise en place de différents processus de consultation et de concertation. Puis, chaque direction générale menant une consultation régulière des groupes de la société civile a fait de même. Christine QUITTKAT²⁸⁰ décrit ainsi comment un travail d'harmonisation s'est opéré au sein des différentes directions générales de la Commission européenne.

Ensuite, la généralisation et l'institutionnalisation de la consultation s'est traduite, à la direction générale communication de la Commission, par la création d'une direction des citoyens (Direction C) regroupant quatre unités, chacune responsable de différents aspects de la relation directe aux citoyens. Sandra KRÖGER²⁸¹ note que, malgré cette réorganisation de la DG communication, la Commission a laissé à chacune de ses directions générales la responsabilité de créer ses propres mécanismes de consultation. Chaque direction générale a alors développé ses propres plates-formes, groupes de travail et organes consultatifs afin de favoriser les contacts avec les groupes de la société civile. Enfin, la dernière étape significative de la transformation de la structure des institutions fut l'adoption, en juillet 2011, d'un accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur « l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne »²⁸². La Commission européenne ne considère pas ce registre comme un système d'accréditation. Pourtant, Justin GREENWOOD et Darren HALPINI parlent « d'accréditation *de facto* ». ²⁸³.

En tout état de cause, dès 1993, la Commission a facilité l'accès à ses fonctionnaires et ses locaux aux organisations de la société civile et des tiers intéressés. Son but était de faciliter la réception des contributions venant des tiers

²⁸⁰ Christine QUITTKAT remarque que « but civil society may also emerge in different ways in the various DGs with some features of civil society more defined than others », (QUITTKAT (C.), « Conference Report "Opening EU Governance to Civil Society- Gains and Challenges" », *CONNEX Wrapping-up Conference RG 4 and RG 5*, Piran, Slovenia, 25-27.10.2007).

²⁸¹ KRÖGER (S.), « Nothing but consultation: the place of organised civil society in EU policy making across policies », *European Governance Papers (EUROGOV)*, 2008, n°C-08-03, 45p.

²⁸² Journal officiel de l'Union européenne L 191/29, 22.7.2011.

²⁸³ GREENWOOD (J.) & HALPINI (H.), « The European Commission and the Public Governance of Interest Groups in the European Union: seeking a niche between accreditation and laissez-faire », *Perspectives on European Politics and Society*, vol.8, n°2, 2007, p. 189-210.

intéressés. Et pour justifier cet accès, la Commission a défini ces pratiques de consultation comme « les processus à travers lesquels la Commission souhaite susciter la contribution de parties extérieures intéressées à l'élaboration de la politique avant de prendre toute décision »²⁸⁴. Elle s'est appuyée sur l'exigence de transparence. Dans une communication sur l'établissement d'un dialogue structuré avec les groupes d'intérêts spéciaux²⁸⁵, elle annonce ainsi que la facilité d'accès accordée « doit être considérée dans le contexte du débat plus large de la déclaration sur le droit d'accès à l'information tel qu'annexé au Traité sur l'Union européenne et à la Déclaration de Birmingham qui exhorte à une communauté plus ouverte afin d'assurer un débat public mieux informé ». On le voit, la consultation s'est graduellement implantée d'abord dans la pratique puis dans les textes.

En fait, la pratique a été progressivement consacrée. Outre les consultations menées de manière autonome et informelle par la Commission européenne, les Traités prévoient aujourd'hui une consultation formelle notamment dans le domaine social. Le Traité instaurant la communauté européenne, signé à Maastricht en 1992, a ainsi instauré une « collaboration » spécifique avec les associations de solidarité actives dans le domaine social²⁸⁶. Puis le Traité signé à Amsterdam en 1997, dans ses articles 137 et 138²⁸⁷, a instauré dans le cas du dialogue social, un cas de consultation très spécifique : la consultation des travailleurs. Un autre exemple existait dans le domaine

²⁸⁴ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission - Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11.12.2002, p. 15-16.

Voir aussi BOZZINI (E.), « Democracy, Participation and Consultation. An empirical analysis of EU open consultation processes », *Convention SISIP*, Rome, 2009.

²⁸⁵ « The present Communication should be seen in the context of the larger debate on the declaration on the right of access to information as annexed to the Treaty on European Union and on the Birmingham Declaration which called for a more open Community to ensure a better informed public debate », (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *An open and structured dialogue with special interest groups*, Communication, Brussels, 1993, p.1 - OJC 63 of the 5.3.1993).

²⁸⁶ Traité l'Union européenne signé à Maastricht en 1992, Déclaration relative à la coopération avec les associations de solidarité.

²⁸⁷ Article 137 : « En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 136, la Communauté soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants: (...) e) l'information et la consultation des travailleurs ».

Article 138 : « 1. La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties. À cet effet, la Commission, avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, consulte les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action communautaire.

3. Si la Commission, après cette consultation, estime qu'une action communautaire est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis ou, le cas échéant, une recommandation ».

du travail et de la formation professionnelle puisque l'article 140 demandait clairement à la Commission d'« agir en contact étroit avec les États membres, par des études, des avis et par l'organisation de consultations (...) ». L'article 13-4 TUE indiquait que « Le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social et d'un Comité des régions exerçant des fonctions consultatives ». Aujourd'hui, les TUE et TFUE énumèrent différents cas²⁸⁸ où Conseil, Parlement et Commission consultent le Comité économique et social. Évelyne PICHENOT²⁸⁹ qualifie de « consultation formelle » ou institutionnelle ces cas de consultation du Comité économique et social européen énumérés. C'est d'ailleurs probablement le seul cas où le Conseil pratique la consultation formelle. Chaque présidence du Conseil décide en effet librement d'organiser ou non des auditions de la société civile, en fonction des priorités de la présidence du Conseil. Au niveau des représentations permanentes, les attachés d'ambassade rencontrent pour leur part de manière interpersonnelle les représentants de leurs groupes sociaux et industriels. Et naturellement les représentations permanentes peuvent bénéficier de l'expertise de leurs ministères nationaux.

On le voit, la consultation s'est généralisée et dans certains cas, institutionnalisée voire encadrée. Toutefois, la consultation menée par la Commission mérite un examen particulier, car la Commission a mis en place un système lui permettant de cibler ses consultations.

§2 - Les consultations menées par la Commission

La consultation ayant été institutionnalisée par les Traités, la Commission européenne accepte les contributions de tout tiers intéressé soumises par les canaux adéquats. Mais toutes les pratiques de consultation ne sont pas identiques et une classification est nécessaire. Les consultations sont en effet de différents types:

²⁸⁸ Toute une série d'articles dans divers domaines : 43, 46, 50, 59, 91, 100, 114, 115, 148, 149, 153, 157, 164, 165, 166, 168, 169, 172, 174, 177, 178, 182, 188, 192, etc...

²⁸⁹ PICHENOT (E.), *Pour une participation active de la société civile aux consultations publiques européennes*, Conseil Economique, Social et Environnemental, avis et rapports, Mandature 2004-2009, 2009, n°22, séance du Bureau du 26.05.2009.

consultations formelles et informelles, consultations ouvertes et ciblées. Les consultations formelles sont exigées par le Traité : ce sont principalement les cas où le traité oblige les institutions à consulter le Comité des régions, le Comité économique et social. Les consultations informelles sont celles dont décident la Commission européenne ou le Parlement durant la phase de rédaction des projets d'actes législatifs ou par le Parlement européen. Les consultations informelles peuvent être ouvertes. Elles sont organisées en ligne, écrites et adressées au public en général. Chaque citoyen peut y participer en son nom propre sur le site web dédié²⁹⁰. Les consultations ciblées, quant à elles, sont dirigées spécifiquement vers les tiers intéressés, et annoncées sur le site web dédié de la Commission. Roger BRIESCH²⁹¹ cite l'audition et le conseil comme instruments additionnels de consultation ; la Commission²⁹² mentionne pour sa part les *workshops* (ateliers) dans la liste. On peut ajouter, avec Dawid FRIEDRICH²⁹³, les conférences et les analyses d'impact parmi les instruments de consultation. Enfin Deirdre CURTIS et Joana MENDES²⁹⁴ réfèrent les forums de consultation (un exemple typique est celui du Forum européen sur la politique de la santé, une des trois plate-formes d'interaction avec les partenaires externes de la Commission, mis en place par la Direction générale de la santé et de la protection des consommateurs), les groupes d'experts, les contacts réguliers avec les réseaux européens d'organisations de la société civile.

Dans chaque cas, la Commission opère un choix stratégique entre consultation ouverte et consultation ciblée, avec une prédilection pour cette dernière. Il est plus exact de dire que les consultations ciblées sont organisées dans le cas d'un projet d'acte législatif précis. Les consultations ouvertes sont au contraire programmées dans

²⁹⁰ Site officiel de la Commission européenne, « votre point de vue sur l'Europe » :

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

²⁹¹ BRIESCH (R.), Discours de clôture de M. Roger Briesch, séminaire « La société civile organisée des pays candidats à l'adhésion et l'avenir de l'Europe », Comité économique et social européen, Bruxelles, 30-31 janvier 2003.

²⁹² COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission - Dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne*, COM/2003/0811 final, 19 décembre 2003.

²⁹³ FRIEDRICH (D.), *Participatory Democracy in the European Union? European Governance and the Inclusion of Civil Society Organisations in Migration and Environmental Policies*, paper that was presented at the *Fifteenth International Conference of the Council for European Studies*, March 29–April 2, 2006.

²⁹⁴ CURTIN (D.) & MENDES (J.), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, 328 p., p. 101-121.

le cas d'initiatives politiques majeures²⁹⁵, comme celles présentées dans un document du type « stratégie politique annuelle » ou un « working programme ». En tout état de cause, la Commission européenne dispose d'un pouvoir discrétionnaire considérable sur « l'opportunité » donnée au public d'échanger des vues sur une politique et sur le mode précis d'organisation matérielle de la consultation. Le nombre de consultations ouvertes a augmenté depuis 2003 pour différentes raisons, parmi lesquelles l'extension des compétences de l'Union européenne. Ainsi, en 2004 la Commission a proposé et clôturé 16 consultations, et 24 en 2005. Après deux années creuses le chiffre grimpe à 27 en 2008, 68 en 2009, 104 en 2010 et 126 en 2011²⁹⁶. L'on est parvenu à un tel niveau que certains auteurs, comme Sandra KRÖGER, alertent sur la « fatigue de la consultation » qui gagne les groupes de la société civile²⁹⁷.

La multiplication des possibilités de participer à une consultation, ici appelées voies d'accès aux institutions de l'Union européenne, a nourri un courant doctrinal spécifique, dont Jan BEYERS, David COEN et Jeremy RICHARDSON²⁹⁸ sont des représentants. Ce courant doctrinal décrit le « *venue shopping* », le terme rendant l'idée d'un lieu de magasinage ou supermarché. Le choix du terme fort de « *shopping*²⁹⁹ » indique l'existence d'un choix et d'une facilité d'accès presque excessifs, qui sont à la disposition des organisations de la société civile voulant accéder aux institutions de l'Union européenne. Ce courant doctrinal cherche donc à expliquer comment les groupes de la société civile ont appris à exploiter les possibilités d'accès offertes par un processus décisionnel impliquant des acteurs

²⁹⁵ Emmanuelle BOZZINI s'interroge sur la définition d'une « proposition politique majeure ». Elle note que cette dernière est plutôt ambiguë, car elle pourrait se référer soit à des propositions figurant dans la stratégie politique annuelle de la Commission européenne, soit à des propositions soumises à une étude d'impact approfondie, soit à une proposition touchant un grand nombre d'intérêts sociaux ou économique, (BOZZINI (E.), « Democracy, Participation and Consultation. An empirical analysis of EU open consultation processes », Convention SISP, Rome, 2009, 20p).

²⁹⁶ COMMISSION EUROPEENNE, site web officiel, registre des consultations clôturées de la Commission européenne :

http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2012/index_en.htm

²⁹⁷ KRÖGER (S.), « Nothing but consultation: the place of organised civil society in EU policy making across policies », *European Governance Papers (EUROGOV)*, 2008, n°C-08-03, p.9, 45p.

²⁹⁸ BEYERS (J.), « Venue-shopping in Europe A comparative analysis of interest organizations in four EU member-states », *the 11th Biennial EUSA International Conference*, Los Angeles, California, 23-25.04.2009. Voir aussi COEN (D.), « Empirical and theoretical studies in EU lobbying », *Journal of European Public Policy*, 2007, vol.14, n°3, p.333 – 345; ou encore RICHARDSON (J.), « Governments, Interest Groups and Policy Change », *Political Studies*, 2000, vol. 48, n°5 p.1006-1025.

²⁹⁹ Voir RICHARDSON (J.), « Governments, Interest Groups and Policy Change », *Political Studies*, 2000, vol. 48, n°5 p.1006-1025; et aussi MAZEY (S.) & RICHARDSON (J.), « Interest groups and EU policy making: organizational logic and venue shopping », ed. RICHARDSON (J.), *European Union: Power and Policy-Making*, second ed., 2001, Routledge, London, 424p.

multiples (institutions et organes de l'Union) et des niveaux multiples (niveaux régional, national, européen). Piéter BOUWEN³⁰⁰, qui a recensé et analysé les diverses plates-formes et voies d'accès, note cependant que l'accès est très inégal : il est plus ouvert à certains groupes qu'à d'autres. Il confirme ainsi ce que l'on pouvait percevoir intuitivement : les entreprises privées et associations de l'industrie semblent privilégiées. Des progrès restent donc à faire quant à l'égalité dans les voies d'accès aux institutions de l'Union. Cela est d'autant plus important que les contributions venant de la société civile enrichissent le débat politique européen et par ricochet le contenu des projets d'actes législatifs. Il s'agit là de deux des vertus généralement prêtées à la consultation.

SECTION 2 - LES BENEFICES ATTENDUS DE LA CONSULTATION

Ce sont les vertus prêtées à la consultation qui expliquent la place qu'elle a aujourd'hui. Réalisée à l'initiative de la Commission et du Parlement, la consultation est unanimement considérée comme améliorant la qualité de la réglementation européenne. Elle renforcerait en effet la légitimité d'entrée des projets d'actes législatifs puisque l'intervention des tiers intéressés, selon l'expression de Pieter BOUWEN³⁰¹, injecte de la légitimité dans le processus normatif (§1). On ne semble plus discuter aujourd'hui l'idée que de la consultation émerge une forme améliorée de prise de décision (§2).

§1 - Consultation et légitimité accrue de la norme adoptée

Les tiers intéressés qui participent à la consultation sont des personnes morales ou physiques externes aux institutions de l'Union qui peuvent être de toute nature, pourvu qu'elles aient un intérêt lié à la décision en préparation. Lors d'un débat organisé en novembre 2013 par l'organisation non gouvernementale *Corporate*

³⁰⁰ BOUWEN (P.), «Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions». *European Journal of Political Research*, 2004, vol.43, p.337-369. European Consortium for Political Research, Published by Blackwell Publishing Limited, Oxford.

³⁰¹ GUEGUEN (D.), *European Lobbying*, Europolitics ed., 2nd ed., Brussels, 2007, p.94-95, 140p.

Europe Observatory et intitulé « Tackling Corporate Europe »³⁰², le député européen français M. José BOVÉ, membre du groupe de l'Alliance des verts européens, décrivait ainsi les différentes catégories de personnes recherchant la consultation avec les membres du Parlement européen : « Il existe le lobbying exercé par les entreprises et celui exercé par les pays. Des gouvernements font pression sur l'accord de libre-échange: la France, l'Espagne et le Maroc, entre autres. Les députés européens ont besoin du lien avec la société civile pour se préserver de l'influence des entreprises privées ». Le député souligne ainsi combien les organisations non gouvernementales ou les industriels ne sont pas les seuls à rechercher l'accès direct aux institutions. Un nombre croissant d'entités publiques telles que les régions, communes, et autres collectivités territoriales des différents États européens le font semblablement. Le cas de la participation des autorités publiques aux consultations de la Commission est particulièrement intéressant. Il montre bien que la consultation contribue à l'intérêt général : non seulement elle ne se fait pas au seul bénéfice des personnes intéressées –ici les personnes publiques –, mais la consultation est également dans l'intérêt de l'institution qui procède à la consultation.

Selon Deirdre CURTIN et Joana MENDES³⁰³, les procédures de consultation peuvent en effet être considérées comme « un moyen de « générer un public » : les consultations inclusives visent à élargir le socle de légitimité de l'activité réglementaire européenne en y faisant participer un ensemble varié d'intérêts et de communautés dont elles dépendent ». On le voit, on prête à la consultation de nombreuses qualités. Lorsque les intérêts et communautés concernés par le projet législatif participent à la consultation, la transparence est considérée comme renforcée. En effet, les participants à la consultation ont besoin d'avoir accès à tous

³⁰² BOVÉ (J.) : « There is lobbying from companies and there is lobbying from the countries. On the free trade agreement there is pressure from governments: France, Spain and Morocco among others. MEPs need the link with civil society to preserve themselves from the influence of private companies ». (CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, «Debate: Tackling Corporate Europe », 4.11.2013, Corporate Europe Observatory premises, (consulté en avril 2014):

Site web du débat : <http://corporateeurope.org/events/debate-tackling-corporate-europe>)

³⁰³ CURTIN (D.) & MENDES (J.), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, 328 p., p. 101-121. Voir aussi HÜLLER (T.) & QUITTKAT (C.), « Democratising European Policy Deliberation via Civil Society Involvement? The Case of the Commission's Online Consultations », 8th Biennial Conference of the European Community Studies Association, Victoria, Canada, 29 April – 1 May 2010, 30p.

les documents pertinents produits par les institutions de l'Union au sujet du projet d'acte législatif (exception faite de certains documents confidentiels du Conseil).

La transparence dont fait preuve la Commission durant la phase de consultation présente un avantage supplémentaire, celui de faciliter la transmission des idées. La transmission des idées se fait de l'administration vers les citoyens mais également des citoyens vers l'administration, ce qui contribue à rendre intelligible le droit positif. La Commission européenne attend en effet des groupes de la société civile qu'ils diffusent l'information qu'elle leur transmet comme elle l'expose dans sa communication du 11 décembre 2002, « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - proposition relative aux principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées »³⁰⁴. Elle y a précisé que les organisations de la société civile « jouent un rôle de relais entre les citoyens et les institutions de l'Union européenne ». Cela est possible grâce au fait que les différents services de la Commission « entretiennent un dialogue structuré » avec les groupes de la société civile.

Enfin, la consultation est considérée comme contribuant à la qualité du texte adopté. L'organisation non gouvernementale Transparency International le souligne : elle estime que « Le lobbying peut également améliorer la qualité des processus décisionnels en fournissant aux législateurs et aux décideurs publics une expertise sur des questions à la technicité croissante. Dans le cadre d'une enquête menée en 2013, 89% des 600 fonctionnaires et parlementaires européens interrogés ont convenu qu'un « lobbying éthique et transparent est bénéfique à l'élaboration des politiques »³⁰⁵. En d'autres termes, l'expertise permet d'enrichir le contenu des projets d'actes législatifs. Et pour Sabine SURUGGER et Cécile ROBERT³⁰⁶, cette contribution apporte une nouvelle forme de légitimité au projet d'acte législatif : la légitimité de l'expert.

³⁰⁴ COM(2002) 704 final.

³⁰⁵ MULCAHY (S.), TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Lobbying en Europe, influence cachée, accès privilégié, résumé exécutif et recommandations*, Bruxelles, mars 2015.

³⁰⁶ Sur la légitimité apportée par l'expertise voir SAURUGGER (S.), « La représentation de l'expertise ? Une forme de participation des groupes d'intérêt au policy-making communautaire », Journée d'étude du groupe «Europe», AFSP Association Française de Science Politique, Paris, 8 novembre 2001, 26p. Voir également du même auteur SAURUGGER (S.), « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue Française de Science Politique*, 2002, vol.52, p.375-401. Voir aussi ROBERT (C.), « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 2003, vol.3, n°11, 180 p.

L'intrusion et la généralisation de la consultation de la société civile ont donc remodelé le cadre d'élaboration des normes juridiques de l'Union. Certains auteurs vont jusqu'à affirmer que « le bien-être du citoyen » s'en trouve également amélioré³⁰⁷. Avec la transparence et la confiance du citoyen renforcées, la légitimité des propositions législatives est assurée dès le stade pré-législatif. Ajoutons maintenant que la consultation peut donc être considérée comme améliorant la légitimité d'entrée des législations en préparation: les pratiques de consultation qui se sont développées auraient injecté une dose de légitimité et amélioré le processus décisionnel

§2 - Consultation et amélioration de la prise de décision

La consultation est réputée améliorer la prise de décision. Quelle que soit la procédure législative choisie, le schéma reste le même: une phase pré-législative (ou d'initiative législative) dirigée par la Commission européenne, précède une phase législative (ou prise de décision) menée par le Parlement européen et le Conseil. Dans ce schéma, autant la Commission, rédactrice du projet d'acte législatif, que le Conseil et le parlement profitent des opportunités de consultation : au moment où la décision est prise, tous les acteurs sont donc informés des réalités de terrain, de l'adéquation du projet d'acte législatif avec ces réalités ainsi que des conséquences de la mise en œuvre du texte débattu. Basée sur les informations récoltées, la décision que le législateur prend, est donc réputée être une décision équilibrée.

Maria-Magdalena VLAICU³⁰⁸ souligne un autre avantage de la consultation menée par la Commission européenne durant la phase pré-législative : la procédure décisionnelle devient plus « fluide ». La raison en est que les problèmes ont déjà été discutés en amont de la procédure de sorte que le débat peut se concentrer sur d'autres aspects du projet de texte³⁰⁹.

Il faut admettre que si l'implication précoce des tiers intéressés permet à la Commission européenne de concevoir une proposition législative en adéquation avec

³⁰⁷ BALOŞIN (M. A.), « Analyzing EU's lobbying », *Series Historia*, 2010, p.1 – 13.

³⁰⁸ VLAICU (M.-M.), « Accessibilité du droit et réglementation du lobbying : l'influence du système des États-Unis sur l'Union européenne », *Jurisdoctoria*, 2008, n° 1, p.141-180.

³⁰⁹ L'on peut cependant objecter sur le gain de temps. En effet, les tiers mécontents de la proposition de la Commission essaieront naturellement de faire pression sur le législateur afin d'obtenir d'eux l'adoption d'amendements à leurs avantage.

les réalités de terrain, ce qui renforce sa position face au Parlement et au Conseil. Les tiers intéressés l'ont bien compris : ils cherchent à l'influencer le plus tôt possible durant la phase pré-législative. Piéter BOUWEN nomme cette stratégie précoce de représentation d'intérêt le « early lobbying » ou « lobbying avancé »³¹⁰. Par ces termes, il décrit une stratégie de représentation d'intérêt et de pression mise en œuvre dès l'étape de conception de son agenda politique.

En tout état de cause, le projet d'acte législatif ayant été profondément remanié durant la consultation précoce menée par la Commission, le risque de dénaturation du projet d'acte législatif par le Parlement et le Conseil est réduit. C'est important car la Commission, en tant que gardienne de l'intérêt général communautaire³¹¹, tient à ce que ses propositions législatives gardent leur intégrité et ne soient pas dénaturées par les amendements³¹². Si les changements sont trop importants, la Commission garde certes la possibilité de retirer sa proposition mais le retrait du projet d'acte législatif reste une option de dernier recours pour la Commission : il est considéré comme un échec en raison du temps, de l'énergie et de l'argent investis dans la conception d'un texte prêt à être examiné par le législateur. De plus, tout retrait entraîne une nouvelle procédure. Or, rappelle Allan HARDACRE³¹³, il faut entre 72 et 90 semaines à la Commission pour produire une proposition, c'est-à-dire environ 1 an et demi. En consultant largement, la Commission s'assure donc que son projet d'acte législatif est solide au fond et minimise les risques d'échec.

La consultation présente un autre intérêt : elles simplifie l'exécution des normes adoptées. En effet, en répondant aux consultations, les groupes de la société civile enrichissent le débat politique européen par l'apport de nouveaux arguments politiques ou tirés des réalités de terrain. Ainsi, pour Julien WEISBIEN³¹⁴, la consultation permet à la Commission « de dépasser la modestie de ses moyens humains

³¹⁰ BOUWEN (P.), «The European Commission», in COEN (D.) & RICHARDSON (J.) (eds), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, 2009, p.20. Voir aussi KRÖGER (S.), « Nothing but consultation: the place of organised civil society in EU policy making across policies », *European Governance Papers (EUROGOV)*, n° C-08-03, 2008, p.9, 45p.

³¹¹ Article 17-1 TUE « 1. La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. »

³¹² HASSEL (A.), «Multi- level governance and organized interests », in, ENDERLEIN (H.), WÄLTI (S.), ZURN (M) (eds), *Handbook on multi- level governance*, Edward Elgard Publishing Limited, UK, 2010.

³¹³ HARDACRE (A.), *How the EU institutions work and... how to work with the EU institutions*, EIPA European Institute for Public Administration, 2011, John Harper Publishing, Maastricht and London.

³¹⁴ WEISBEIN (J.), « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, 2001, vol.3, n° 4, p.105-118.

et financiers et les limites de ses attributions régaliennes ». Mais surtout, les associations et les ONG fournissent à la Commission « une ressource d'ordre idéologique permettant de mobiliser ce qui est présenté comme « l'intérêt général » européen »³¹⁵.

En se posant comme médiatrice des différents intérêts en présence et en garantissant l'objectivité de la consultation et l'impartialité de l'administration organisatrice, la Commission est sans contestes l'entité à qui revient la charge de dégager l'intérêt général communautaire. Certes, le flou entoure la manière dont les opinions des tiers intéressés sont prises en compte. Mais une fois qu'elle est parvenue à dégager des diverses positions en présence un intérêt général, et parce qu'elle s'efforce de conserver l'intégrité du texte face au Parlement et au Conseil, la décision à laquelle tous les tiers intéressés ont eu l'opportunité de contribuer est, en principe, plus facilement acceptée et mise en œuvre. Pour cette raison, Deirdre CURTIN et Joana MENDES³¹⁶ estiment que les consultations permettent une mise en œuvre fluide de la décision pour la simple raison que les personnes concernées par la législation ou la décision européenne auront été préalablement consultées. En effet « c'est là le meilleur moyen de s'assurer que tous les intérêts ont été pris en considération.

C'est aussi la meilleure garantie de qualité de la proposition. Une large consultation de la société civile permet de déceler si les politiques sont réalisables dans la pratique »³¹⁷. Éric VAN DEN ABEELE considère quant à lui que la consultation entraîne généralement la rédaction d'un projet d'acte législatif clair et compréhensible qui garantit une forte sécurité juridique. On peut donc considérer que les décisions bien préparées grâce à la participation des parties intéressées sont solides et moins contestées et donc généralement mieux respectées. Il est vrai que la description de la valeur ajoutée de la consultation que nous avons réalisée reste théorique. En pratique, la consultation est inégalement mise en œuvre selon les institutions européennes.

³¹⁵ WEISBEIN (J.), « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, 2001, vol.3, n° 4, p.105-118.

³¹⁶ CURTIN (D.) & MENDES (J.), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, 328 p., p. 101-121.

³¹⁷ VAN DEN ABEELE (E.), « L'agenda Mieux légiférer de l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009, vol.21-22, n° 2028-2029, p. 5-79.

SECTION 3 - LES VARIATIONS INSTITUTIONNELLES DES PRATIQUES DE CONSULTATION

Par la mise en œuvre de différentes communications à travers lesquelles elle détaille ses procédures de consultation, la Commission européenne a créé un système abouti de consultation (§1). Par contraste, le système de consultation au Parlement européen, qui est également systématique, manque de transparence (§2).

§1 - Les consultations réalisées par la Commission européenne

La Commission a systématisé le recours à la consultation et encadré le processus de consultation par une succession de textes qui exposent les règles auxquelles elle s'oblige. Ainsi, au début des années quatre-vingt-dix, la Commission européenne a commencé à formaliser et structurer la collaboration avec les associations et autres groupes de la société civile³¹⁸ qu'elle avait commencé à construire à l'époque du Traité CECA. En 1993, elle a publié une première communication intitulée « Un Dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts spéciaux » (93/C63/02). Dès ce premier document, la Commission dépasse le stade du contact informel interpersonnel ou de la consultation *ad hoc* : elle établit des règles qu'elle s'applique et s'impose à elle-même.

En janvier 2000, la Commission a ainsi adopté un document interne de discussion (« *discussion paper* ») intitulée «La Commission et les organisations non gouvernementales: renforcer le partenariat». L'objectif était de proposer de nouvelles manières de développer la coopération avec les organisations non gouvernementales. Certes, ce document administratif interne n'est pas opposable aux tiers en général, mais il a le mérite, comme les communications, de révéler la philosophie de la Commission européenne, la manière dont elle travaille avec les tiers intéressés et avec lesquelles elle souhaite établir une relation stable.

L'adoption en 2001 du Livre blanc sur la gouvernance européenne a renforcé le cadre mis en place. Le livre blanc rend en effet la consultation régulière, en améliore

³¹⁸ WEISBEIN (J.), « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, 2001, vol.3, n° 4, p.105-118.

sa qualité et en accroît sa portée³¹⁹. En 2002, la Commission a adopté un autre document de travail interne intitulé « Dialogue politique permanent et systématique avec les associations de collectivités territoriales ». Elle qualifie elle-même sa relation de travail avec ces collectivités de « dialogue politique et structuré »³²⁰, « permanent et systématique »³²¹. La même année, la Commission a adopté une autre communication intitulée « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations des parties intéressées »³²². La Commission y a généralisé le principe de reconnaissance de toutes les personnes consultées, quelle que soit leur nature. La dernière étape fut l'adoption, en juillet 2011, du registre de transparence commun au Parlement et à la Commission³²³. Ce registre inclut un code de bonne conduite ainsi qu'un mécanisme de plainte en cas de suspicion de non-respect du code. L'inscription au registre permet à une organisation de la société civile et à ses représentants d'être connus des services de la Commission européenne. Ainsi leur accès est facilité aux consultations organisées durant la procédure pré-législative.

La conséquence de ces différents textes, en dépit de leur absence de valeur juridique contraignante, est que la procédure de consultation est réglée dans le détail durant la phase pré-législative. Cela est d'autant plus intéressant que, comme le soulignent Deirdre CURTIN & Joana MENDES³²⁴, les traités constitutifs ne définissent, exception faite des prescriptions du Protocole n°30, aucune exigence particulière concernant la procédure de consultation, Aussi la Commission est-elle en principe libre de mener les consultations selon son propre calendrier - qui coïncidera avec son agenda politique- et la méthode qui lui semble la plus adaptée.

³¹⁹ BOZZINI (E.), « Democracy, Participation and Consultation. An empirical analysis of EU open consultation processes », *Convention SISP*, Rome, 2009.

³²⁰ Communication de la Commission, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue*, 2002.

³²¹ Commission working paper, *Ongoing and systematic policy dialogue with local-government associations*, 2002.

³²² COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations des parties intéressées*, COM(2002) 704.

³²³ Journal officiel de l'Union européenne L 191/29, 22.7.2011.

³²⁴ CURTIN (D.) & MENDES (J.), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, 328 p., p. 101-121.

En pratique, la procédure pré-législative se déroule comme suit au sein de la Commission européenne³²⁵: la première étape est constituée de la rédaction du projet d'acte législatif au sein de l'unité spécialisée dans la direction générale pertinente. Ensuite le document produit durant la première étape est soumis à la consultation inter-services parmi les différentes directions générales. Les directions qui y ont un intérêt peuvent le commenter. Ainsi par exemple, un texte produit par la direction générale environnement peut être commenté par les directions générales agriculture et développement rural et entreprise et industrie. Durant la troisième étape, les chefs de cabinet de chaque commissaire se réunissent et discutent de la proposition. Enfin le collège des commissaires dans son ensemble adopte la proposition qui sera envoyée simultanément au Parlement et au Conseil. La Commission européenne consulte largement durant la première étape. D'ailleurs, les possibilités pour les groupes de la société civile de faire changer le contenu diminuent au fur et à mesure de l'avancement de la procédure. Concrètement, après la consultation inter-services il est plus difficile d'obtenir la moindre modification au projet législatif. Il devient à ce moment-là plus profitable aux groupes de la société civile de se concentrer sur le Parlement européen organisateur d'auditions et de conférences. Cela dit, le système de consultation mis en place par la Commission européenne est tellement efficace qu'Éric VAN DEN ABEELE indique que ses « consultations anticipent bien souvent et se superposent aux consultations obligatoires des organes institués par le traité à cet effet (Comité économique et social européen et Comité des régions), ce qui peut avoir pour effet de court-circuiter le processus décisionnel classique »³²⁶.

Dans ses domaines de compétence³²⁷, la Commission européenne a créé des forums et comités pour contrôler les actions des représentants d'intérêt. Elle s'est ainsi entourée de comités consultatifs, comités scientifiques et enfin de groupes d'experts de haut niveau. Les forums et comités mentionnés à la phrase précédente constituent la voie royale pour les groupes de la société civile désirant participer à l'élaboration du contenu du projet législatif. Les forums

³²⁵ GUEGUEN (D.), *The new practical guide to the EU labyrinth: Understanding the European Institutions' Structures, Powers and Procedures Through Examples, Diagrams and Summaries*, 7th ed., EIS Europe Information Service, Brussels, 2005, p. 50, 133pp.

³²⁶ VAN DEN ABEELE (E.), « L'agenda Mieux légiférer de l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009, vol.21-22, n° 2028-2029, p. 5-79.

³²⁷ Otto HOLMAN définit la régulation comme «le contrôle durable et ciblé exercé par un organisme public, à partir d'un mandat législatif, sur des activités généralement perçues comme souhaitables pour la société » (HOLMAN (O.), « Réglementation asymétrique et gouvernance multidimensionnelle dans l'Union européenne », *A contrario*, 2004, vol. 2, n°2, p. 34-57).

et comités sont listés dans un registre des groupes d'experts³²⁸. La Commission évalue leur nombre à 1300³²⁹, eux-mêmes assistés de sous-groupes. Le nombre d'experts dépend tout d'abord du nombre de groupes d'intérêt actifs sur le sujet et des besoins en information de la Commission³³⁰. Sa taille dépend ensuite des humains composant chaque direction générale (plus grande est la direction générale, plus grand est le nombre de forums d'experts organisés). Enfin, plus le domaine politique est ancien, plus important sera le nombre de forums d'experts : dans le domaine de la politique agricole commune, créée en 1957 et mise en place à partir de 1962, il existe 309 groupes³³¹; dans le domaine de l'énergie, formellement politique européenne depuis le TFUE (article 194 TFUE), il existe 129 groupes d'experts³³². Nous reviendrons plus avant sur le détail du cadre mis en place par la Commission. Constatons toutefois, à ce stade, que la Commission a encouragé, par le biais d'un cadre incitatif, le développement de la consultation aux fins d'améliorer la procédure décisionnelle. La pratique du Parlement est moins aboutie.

§2 - La pratique de consultation du Parlement européen

Le Parlement européen organise également des consultations directes durant la phase législative. Cette institution fut d'ailleurs la première à réglementer l'accès des représentants de la société civile dans son règlement intérieur³³³. L'article 9-4 du règlement de procédures internes au Parlement européen dispose ainsi que toute personne enregistrée par les questeurs peut accéder « fréquemment aux locaux du Parlement en vue de fournir des informations aux députés dans le cadre de leur mandat parlementaire, et ce pour leur propre compte ou celui de tiers ». Le registre tenu par les questeurs est donc un registre propre au Parlement européen. Il contenait 4 756

³²⁸ COMMISSION EUROPEENNE, site web du registre des experts (consulté en mai 2014) : <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2&Lang=FR>

³²⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Press release, *Transparency and Better Regulation : Commission puts online a public register of expert groups*, IP/05/1382, Brussels, 8.11.2005.

³³⁰ BOZZINI (E.), « Democracy, Participation and Consultation. An empirical analysis of EU open consultation processes », *Convention SISF*, Rome, 2009.

³³¹ COMMISSION EUROPEENNE, site web du registre des experts, agriculture (consulté en mai 2014) : <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=search.searchNew&resetValues=1>

³³² COMMISSION EUROPEENNE, site web du registre des experts, agriculture (consulté en mai 2014) : <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=search.searchNew&resetValues=1>

³³³ PARLEMENT EUROPEEN, «Règlement», 16e éd., 10.2008.

noms en 2004³³⁴. Un second registre existe aujourd'hui : le registre de transparence, créé en 2011 par le Parlement et la Commission. Malgré leur identité d'objet, les deux registres sont différents et le registre propre au Parlement ne peut pas disparaître au profit du registre de transparence car les députés sont obligés de recevoir des personnes qui ne sont pas inscrites au registre de transparence. Telle est en tous les cas la conviction de M. Rainer Wieland, du groupe du Parti populaire européen et vice-président du Parlement européen: « nous ne pouvons pas refuser (l'entrée du Parlement) à ces lobbyistes non-inscrits (au registre de transparence), car tout un chacun a le droit à l'information »³³⁵. Mais comme à la Commission européenne, chaque commission parlementaire a développé ses propres pratiques de consultation informelle ciblée, que la doctrine peine à classer et codifier³³⁶. Généralement, ce sont les députés - par exemple les rapporteurs des dossiers - ou les groupes politiques, qui décident des consultations sous forme d'audition des tiers intéressés, de séminaires. Ils décident aussi d'éventuelles réunions, de leur opportunité, de leur nombre et de leur publicité. En effet, si les séminaires et les auditions sont le plus souvent publics, certaines réunions avec des experts ne le sont pas³³⁷.

Une autre formation du Parlement européen, que l'on appelle les inter-groupes, est impliquée dans la consultation. Il s'agit de députés de différents partis qui décident de se rapprocher sur des sujets d'intérêt commun. Leur existence remonte à la première élection du Parlement en 1979, mais il ne s'agit pas d'organes officiels du Parlement. L'existence des intergroupes a été confirmée par la « Décision de la conférence des présidents sur les règles gouvernant l'établissement des intergroupes » de 1999 ; elle a été consolidée en 2004.

³³⁴ TANASESCU (I.), *The European Commission and interest groups – Towards a deliberative interpretation of stakeholder involvement in EU policy-making*, IES Institute for European Studies, VUB Press, Brussels, 2009, 285pp.

³³⁵ « We cannot reject (from the Parliament premises) those lobbyists who are not registered because everybody has the right to know ». « We cannot reject (from the Parliament premises) those lobbyists who are not registered (in the transparency register) because everybody has the right to know ».

³³⁶ TANASESCU (I.), *The European Commission and interest groups – Towards a deliberative interpretation of stakeholder involvement in EU policy-making*, IES Institute for European Studies, VUB Press, Brussels, 2009, 285pp.

³³⁷ TANASESCU (I.), *The European Commission and interest groups – Towards a deliberative interpretation of stakeholder involvement in EU policy-making*, IES Institute for European Studies, VUB Press, Brussels, 2009, 285pp.

S'il n'existe que 25 intergroupes reconnus, on considère parfois qu'ils sont bien plus nombreux : 80 seraient actifs. Or ces intergroupes posent un problème de transparence. C'est d'abord leur composition qui pose difficultés : à part les eurodéputés, il arrive que les représentants des tiers intéressés soient admis dans les intergroupes non reconnus. Certains députés cités par Irina TANASESCU³³⁸ se basent sur ces forums informels pour se forger une opinion et argumenter sur des sujets à l'étude en commission parlementaire. On comprend l'intérêt pour les représentants de la société civile, les intergroupes leur permettant de toucher en une seule fois des députés de différents bords politiques.

À côté des auditions en commission parlementaire et des intergroupes, la société civile peut également être en contact avec les parlementaires européens rencontrés à titre personnel. Les représentants de la société civile ciblent ainsi fréquemment les députés-clés sur un dossier et plus particulièrement le rapporteur et le *shadow* rapporteur, les présidents des groupes politiques, les eurodéputés à forte personnalité et forte influence, etc. Le Parlement européen étant favorable aux relations interpersonnelles avec la société civile³³⁹, les députés jouissent d'une grande liberté dans ce domaine : ils peuvent ou non développer des relations approfondies avec les groupes de la société civile. Toutefois, dans sa résolution adoptée en réponse au Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne, le Parlement explique que « la consultation des parties intéressées (...) ne peut jamais que compléter et non remplacer les procédures et décisions des institutions législatives et démocratiquement légitimées, seuls le Conseil et le Parlement, en tant que colégislateurs, peuvent prendre des décisions responsables dans le cadre de la procédure législative ». En d'autres termes, s'il est d'accord sur l'introduction de standards minimums de consultation, le Parlement rappelle qu'un organe consultatif européen représente déjà la société civile dans la procédure législative : le Comité économique et social européen, qui regroupe en son sein des représentants des groupes

³³⁸ TANASESCU (I.), *The European Commission and interest groups – Towards a deliberative interpretation of stakeholder involvement in EU policy-making*, IES Institute for European Studies, VUB Press, Brussels, 2009, 285pp.

³³⁹ NONNENMACHER (C.), *Croisade contre les lobbies*, L'Européenne de Bruxelles, 2003, « (...) Chaque année, 70 000 contacts individuels sont noués entre des lobbyistes et des Membres du Parlement ». Chiffres donnés par Hans-Peter Martin, Autriche, PSE, rapporteur pour la Commission parlementaire de l'Industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie, d'un rapport sur le rôle des associations industrielles européennes, dans la définition des politiques de l'Union ».

de la société civile. Sans doute est-ce pourquoi le parlement s'oppose à tout système d'accréditation ou de partenariat spécial avec des groupes de la société civile.

En somme, la consultation permet de concilier les points de vue et les préoccupations des différents acteurs tout au long du cycle politique. Elle facilite l'élaboration des normes, leur mise en œuvre et sans doute également leur évaluation. En prenant en compte les différents intérêts exprimés, les institutions de l'UE s'assurent d'un plus large soutien et de l'acceptation sociale de leurs décisions³⁴⁰.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La participation de la société civile au processus de fabrication des normes de l'UE a progressivement été considérée comme le remède le plus efficace aux faiblesses du processus législatif, au fonctionnement de l'Union et à la qualité des normes adoptées qui s'imposent aux citoyens. Il est frappant de constater à quel point la collaboration de la société civile est rapidement devenue une panacée : elle est considérée comme la réponse au déficit de proximité de l'Union et la garantie de l'amélioration de la fabrique normative.

C'est pourquoi l'on a choisi, dans cette première partie, de parler de la formulation d'une « exigence » de collaboration des institutions de l'UE avec les groupes de la société civile. Il s'agit moins d'un devoir consacré juridiquement qu'un impératif, communément admis dans l'UE en raison d'un constat partagé. La progressive reconnaissance de la valeur ajoutée de la participation s'est faite en parallèle avec le constat des déficits de l'Union. Naturellement pourrait-on dire, la participation de la société civile s'est imposée comme une évidence. C'est pourquoi les institutions se sont attelées à la consacrer juridiquement et à l'encadrer. On assiste à la formalisation progressive de la participation de la société civile au processus décisionnel.

³⁴⁰ CURTIN (D.) & MEIJER (A.), « *Five Myths of European Union Transparency: Deliberation through the Looking Glass?* », Special Workshop Deliberative Democracy and Its Discontents, IVR World Congress in Legal Philosophy, Granada, 24-29.05.2005.

PARTIE 2 – LA FORMALISATION PROGRESSIVE DE LA COLLABORATION AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

La montée en puissance des groupes de la société civile dans l'espace politique européen a exercé une pression sur les institutions de l'Union européenne qui ont alors compris la nécessité de réguler et formaliser les activités de représentation d'intérêt. Cette formalisation permet, selon Albena KUYUMDZHIEVA³⁴¹, de clarifier de manière préventive les responsabilités de chaque partie dans la relation entretenue par les institutions de l'Union européenne et les organisations de la société civile.

La formalisation de cette collaboration est un processus inachevé qui laisse augurer d'approfondissements à venir. En pratique, la formalisation – que l'on peut dans certains cas également nommer l'institutionnalisation de la relation entre la société civile et les institutions de l'Union - emprunte deux voies principales. La première consiste à définir qui peut accéder à la procédure décisionnelle européenne. En d'autres termes, la formalisation de la collaboration passe en premier lieu par la l'identification des interlocuteurs des institutions européennes (Titre 1).

La seconde étape de la formalisation des relations – car il y a bien une chronologie de la formalisation - a consisté à concevoir et mettre en place des procédures précises pour permettre la participation de la société civile, adaptées à la nature des destinataires. Malgré la prédilection de la Commission pour la souplesse qui empêche, nous le verrons, qu'émerge un véritable statut de la société civile, la pratique de consultation s'est néanmoins organisée suffisamment pour que l'on puisse identifier des canaux officiels de participation qui sont ouverts aux membres de la société civile (Titre 2).

³⁴¹ Albena KUYUMDZHIEVA note que: « The urge for regulating the lobbying activities is examined in the present paper as a preventive measure that aims at strengthening the institution's integrity, transparency and accountability and as a tool for regaining public trust», (KUYUMDZHIEVA (A.), « Why should we fix something if it is not broken? - A case study of the lobbying regulations in the European Institutions», *11th Biennial Conference of the European Union Studies Association*, 2009, Los Angeles, CA, USA).

TITRE 1. L'IDENTIFICATION DES INTERLOCUTEURS DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE

De toutes les institutions, c'est la Commission européenne qui s'est le plus attachée à définir la place qu'occupent les organisations de la société civile dans la procédure décisionnelle européenne. Elle a réalisé un minutieux travail de catégorisation et définition ; elle a également établi des critères d'identification des entités habilitées à entrer en dialogue avec elle. En d'autres termes, la Commission a eu un rôle décisif dans la définition des interlocuteurs des institutions de l'Union européenne (Chapitre 1).

Les autres institutions ont pour l'essentiel suivi cet élan et consolidé les définitions élaborées par la Commission. La qualité d'interlocuteur des institutions européennes dans la procédure décisionnelle s'est ainsi progressivement consolidée et institutionnalisée (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 - LE ROLE CENTRAL DE LA COMMISSION DANS LA DEFINITION DES INTERLOCUTEURS DES INSTITUTIONS DE L'UE

Les relations de la Commission avec ses partenaires externes sont multiples et difficiles à systématiser. Les interlocuteurs potentiels des institutions européennes sont innombrables et c'est pourquoi l'on recourt souvent au terme générique de société civile pour les décrire de manière indivise. En réalité, n'importe quelle entité ou personne souhaitant influencer la Commission ne peut pas entrer en contact avec elle. La Commission a opéré un travail de sélection de ses interlocuteurs qui passe par la construction de définitions. L'analyse sémantique est très révélatrice de ce patient travail de construction : une longue évolution a conduit la Commission à retenir, pour désigner ses partenaires dans le cadre de la consultation, la notion de « société civile organisée » (Section 1). Mais la Commission n'a pas seulement fait émerger le terme, elle l'a construit. On mesure, à la lecture de ses travaux, combien la société civile organisée est en réalité une entité structurée, composée de groupes auxquels la Commission rattache ses interlocuteurs selon le type de dialogue qu'ils entretiennent avec elle (Section 2). Enfin, le dialogue de la Commission avec des partenaires extérieurs déborde le cadre de la consultation : de nombreuses relations informelles s'établissent. Pour tenter de les canaliser, la Commission sélectionne ceux qui seront autorisés à poursuivre une activité de « représentation d'intérêt » (Section 3).

SECTION 1 - UNE LONGUE MARCHÉ JUSQU'À LA CONSECRATION DE LA « SOCIÉTÉ CIVILE ORGANISÉE »

Sur une période s'étalant de 1990 à 2001, la Commission européenne a construit une notion propre de société civile aux fins de contrôle de cette dernière. Le travail d'élaboration réalisé est considérable. La Commission a véritablement « récupéré » la notion de société civile et l'a remodelée pour la rendre opérationnelle. Sabine SAURUGGER³⁴² rapporte la justification fournie par la Commission à l'appui de sa récupération de la notion de société civile : la participation populaire (« *grassroots participation* ») manquait au processus décisionnel. Certains documents³⁴³ adoptés par la Commission, en son sein, mais également par le législateur européen, révèlent combien la notion de société civile a été reprise puis émancipée du vocabulaire courant et une définition spécifique et européenne bâtie.

Cette évolution n'a pas été linéaire ; elle a pris la forme d'une progression par paliers. Tout d'abord, la Commission est passée, dans son discours, de l'utilisation de l'expression « groupes d'intérêts spéciaux » à celle de « société civile ». Ainsi, la Commission a utilisé l'expression générale « groupes d'intérêt » (§1). Puis elle a tenté de préciser la notion de groupe d'intérêt par un critère financier, ce qui lui a permis de classer ces groupes selon deux critères (avec/sans but lucratif) (§2). Après avoir remanié les critères de classification des groupes d'intérêt, la Commission a enfin abandonné l'expression « groupes d'intérêt » et fixé son choix sur l'expression « société civile » et « société civile organisée » (§3).

³⁴² SAURUGGER (S.), « Democratic 'misfit'? Conceptions of civil society participation in France and the European Union », *Political Studies*, 2007, vol.55, p.384-404.

³⁴³ Dans l'ordre chronologique, les textes analysés dans la présente étude sont : la déclaration n°23 annexée au Traité de Maastricht de 1992, la communication de 1993 sur « un dialogue ouvert et structuré avec les groupes d'intérêts spéciaux », la convention de Aarhus sur l'environnement de 1998 (transposée dans la Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil), un document de travail interne à la Commission de 2000 intitulé « la Commission et les organisations non gouvernementales : construire un partenariat renforcé », le Livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001, une communication de la Commission intitulée « Vers une culture renforcée de la consultation et du dialogue » de 2002, la communication sur le « Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêt (registre et code de conduite) » de 2008 et enfin, l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Commission européenne de 2011 « sur la mise en place d'un registre de transparence pour les organisations et les individus indépendants engagés dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'UE ».

§1 - Le choix initial de l'expression « groupes d'intérêt »

D'après David COEN et Jeremy RICHARDSON³⁴⁴, les premiers jours de la représentation d'intérêt, encore appelée « démarchage politique »³⁴⁵, de la Communauté européenne étaient dominés par les groupes d'employés et les syndicats. Ces groupes particuliers sont les premiers à avoir noué des relations de travail directes avec les institutions des Communautés européennes. La Commission européenne a ensuite hérité des relations précédemment mises en place entre la Haute autorité et les organisations externes. Or, dans le Traité CECA, les organisations externes étaient nommées des « intéressés » et le Traité CECA précisait la nature de ces intéressés. Il s'agissait des entreprises, travailleurs, utilisateurs et négociants ainsi que leurs associations³⁴⁶ (article 46), groupes très précisément définis. Logiquement, il n'était pas question, à l'époque, de la société civile. L'expression « groupes d'intérêt spéciaux » a néanmoins été introduite (A) puis un critère établi pour la définir : le critère financier (B).

A. L'introduction de l'expression

Au seuil des années 1990, la déclaration n°23³⁴⁷ annexée au Traité de Maastricht insistait sur l'importance d'un dialogue particulier avec les organisations non gouvernementales³⁴⁸. Précisément, la déclaration traite « d'associations de solidarité » et de « fondations » actives dans le domaine social, ce qui renvoie dans les deux cas à un groupe identifiable par son activité. Le groupe d'organisations avec lesquelles la Commission européenne entretenait des relations s'est alors élargi. Lorsque la Commission a étendu aux organisations non gouvernementales les relations

³⁴⁴ COEN (D.) & RICHARDSON (J.), « Learning to lobby the European Union: 20 years of change », in *Lobbying the European Union Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

³⁴⁵ GROSSMAN (E.) & SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2004, vol. 11, n° 4, p.507-529 ; mais aussi SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons Politiques*, 2003, n°10, p. 151-169.

³⁴⁶ Cette liste est reprise dans l'Acte unique européen.

³⁴⁷ La déclaration n°23 annexée au Traité de Maastricht (« Déclaration relative à la coopération avec les associations de solidarité »), souligne: « l'importance que revêt, dans la poursuite des objectifs de l'article 117 du traité instituant la Communauté européenne, une coopération entre celle-ci et les associations de solidarité et les fondations en tant qu'institutions responsables d'établissements et de services sociaux ». Cet article 117 traite des objectifs de politique sociale.

³⁴⁸ Le concept de « dialogue avec les organisations externes » est apparu dans le Traité signé à Maastricht ce qui a ouvert la voie à son utilisation continue dans le discours européen.

existantes avec les entreprises, travailleurs, utilisateurs et négociants et leurs associations, ces différents interlocuteurs ont alors commencé à être désignés sous l'expression générale de « groupes d'intérêt spéciaux »³⁴⁹. Cette expression est apparue dans une communication de la Commission de 1993 sur l'établissement d'un dialogue structuré avec les « groupes d'intérêts spéciaux »³⁵⁰. Étant donné sa nouvelle mission, consistant à nouer des relations avec les organisations non gouvernementales, l'institution a en effet dû adopter une communication mettant en place sa relation avec les organisations non gouvernementales. Le vocable « groupes d'intérêts » était suffisamment large et vague puisqu'il englobe les associations de solidarité et fondations actives dans le domaine social, ainsi que d'autres groupes bien différents dans leur nature et leur domaine d'activité.

L'adjectif « spécial/spéciaux », quant à lui, désigne ce qui est « particulier à quelqu'un ou à un groupe », en opposition à « général, générique ou commun ». L'adjectif s'applique donc au terme intérêt et non au groupe. L'intérêt spécial représente par conséquent un avantage partagé et défendu par un groupe de personnes précises. L'envers de l'intérêt général, tel que celui défendu par la Commission européenne, émerge ici. Mais dans le même temps, l'utilisation de l'expression « groupes d'intérêts spéciaux » suggère un lien de complémentarité entre deux interlocuteurs. La recherche d'une expression générale capable de regrouper des groupes divers représente donc le point de départ de la définition de la société civile, telle que l'a construite la Commission. Or il était nécessaire pour la Commission de préciser les contours de l'expression « groupe d'intérêt » : le critère financier a joué pour cela un rôle déterminant.

³⁴⁹ BAUMGARTNER (F.R.), « Interest Groups », in BARRY CLARKE (P.) & FOWERAKER (J.). *The encyclopedia of democratic thought*, London, Routledge ed., 07.2001, p.371-374, 768p.; voir aussi HOJNACKI (M.), MARCHETTI (K.), BAUMGARTNER (F.R.), BERRY (J.M.), KIMBALL (D.C.) & LEECH (B.L.), «Advocates and Interest Representation in Policy Debates», *Annual conference of the American Political Science Association*, Washington DC, 2-5.9.2010; et enfin BERKHOUT (J.) & LOWERY (D.), «The changing demography of the EU interest system since 1990», *European Union Politics*, 2010, vol. 0, n°0, p. 1-15.

³⁵⁰ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *An open and structured dialogue with special interest groups*, Communication, Brussels, OJC 63 of the 5.3.1993.

B. Le critère financier, pivot de la définition

Dans sa Communication du 2 décembre 1992³⁵¹, la Commission européenne a distingué deux catégories de groupes d'intérêt. Elle a séparé les organisations sans but lucratif (associations et fédérations européennes et (inter)nationales) des organisations à but lucratif. Au titre des premières se trouvent les associations et fédérations comme les organisations professionnelles, qui agissent au nom de leurs affiliés. Personne ne rémunère leur activité de représentation d'intérêt : il s'agit d'un service rendu aux membres de l'association cotisant pour cela. Les secondes agissent contre rémunération, sur instruction d'un tiers intéressé qui les charge d'exposer et de défendre ses intérêts. Parmi ces dernières se trouvent les conseillers juridiques, cabinets de relations et d'affaires publiques et autres consultants. La Commission a admis que cette distinction était quelque peu arbitraire mais néanmoins simple. L'on pouvait déjà à l'époque se demander si elle n'était pas trop réductrice. Ainsi par exemple il était difficile d'inclure dans la définition d'autres acteurs tels que les organisations non gouvernementales ou les *think tanks*³⁵².

Il faut noter que les termes « groupes » et « organisations » sont généralement considérés comme équivalents, à ceci près que l'organisation peut comporter des structures complexes que le groupe ne possède pas. Le groupe devient donc un terme vague désignant toute sorte d'ensembles de personnes structurés, quelle que soit cette structure. L'élément important de la définition donnée par la Commission semblait donc, pendant longtemps, être le but lucratif et non la structure. Toutefois, dans sa communication sur un dialogue ouvert et structuré avec les groupes d'intérêts spéciaux, la Commission a qualifié d'arbitraire cette classification opérée à partir du seul critère financier³⁵³. Dans quelle catégorie en effet placer un consultant représentant une fédération européenne ?

La Commission a soulevé la question mais n'y a pas répondu. Le critère financier présentait en effet un avantage : celui de faire entrer dans le champ d'application de la communication le plus grand nombre possible d'organisations

³⁵¹ Journal officiel de la Communauté européenne 63 du 5/3/1993.

³⁵² CLAIRY (M.), « Enjeux et impact du lobbying auprès des institutions communautaires », *Synthèse*, n°140, Fondation Robert Schuman, 28.06.2004.

³⁵³ « Such a distinction between profit and non-profit special interest groups is somewhat arbitrary », (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *An open and structured dialogue with special interest groups*, Communication, Brussels, OJC 63 of the 5.3.1993).

externes aux institutions de l'Union européenne. De plus, il posait un fondement, qui fut plus tard exploité dans l'accord inter-institutionnel sur le registre de transparence : celui du flux financier irriguant l'activité de représentation d'intérêt. Une organisation particulière pouvait ainsi être définie comme « groupe d'intérêt » dès lors que son activité principale consistait à représenter les intérêts de personnes précises. Et cela se manifestait notamment dans les flux financiers, autrement dit dans la quantité d'argent drainée par cette activité. En conséquence de quoi, bien que le critère financier soit insuffisant pour classer les groupes d'intérêt spéciaux, la Commission l'a conservé en 1993. C'est ainsi que des groupes très divers se sont trouvés rassemblés dans la même catégorie.

En 1993 l'on trouvait donc, parmi les groupes d'intérêts spéciaux, aussi bien des organisations à but économique (comme par exemple les organisations professionnelles, les associations d'entreprises dans une industrie particulière), que non économiques (classiquement les organisations non gouvernementales³⁵⁴). La Commission a ajouté à ces deux premiers groupes les représentations des acteurs publics agissant en dehors du cadre institutionnel européen. Ce fut le cas des communautés autonomes espagnoles ou des länder allemands. Il était clairement accepté que ces différentes personnes morales s'adonnent au « lobbying », terme expressément employé³⁵⁵ par la Commission dans sa communication du 2 décembre 1992³⁵⁶. Les termes « lobbying » et « lobbyistes » sont d'ailleurs employés 32 fois dans une communication³⁵⁷ d'une dizaine de pages,. Dans sa communication du 2 décembre 1992, la Commission a donc établi clairement la nature de ses partenaires parmi les groupes d'intérêt : il s'agit des « lobbyistes ». Elle a également fixé la nature de ses relations avec eux : le dialogue (terme employé 10 fois dans tout le document). Le terme « civil » n'apparaît pas encore mais le concept de dialogue civil était sous-

³⁵⁴ Les organisations non gouvernementales répondaient d'ailleurs à des caractéristiques très précises. En l'an 2000, dans un document de discussion interne, la Commission a dressé une liste des caractéristiques communes aux organisations non gouvernementales travaillant avec elle : elles ne sont pas créées dans le but de générer du profit ; une dose de volontariat subsiste parmi leur personnel; elles ne sont pas des structures ad hoc et possèdent une structure formelle. Elles sont en plus indépendantes par rapport aux autorités publiques, politiques et commerciales ; enfin le but de leur action vise le bien public. PRODI (R.) & KINNOCK (N.), *Commission discussion paper – The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership*, 2000.

³⁵⁵ BOUWEN (P.), «The European Commission», in COEN (D.) & RICHARDSON (J.) (eds), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, 2009.

³⁵⁶ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *An open and structured dialogue with special interest groups*, Communication, Brussels, Journal officiel de la Communauté européenne 63 du 5 mars 1993.

³⁵⁷ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *An open and structured dialogue with special interest groups*, Communication, Brussels, OJC 63 of the 5 mars 1993

jaçant dans le texte, étant donné la définition large retenue par la Commission pour désigner ses partenaires de dialogue.

Il est toutefois utile de rappeler que la Commission, à cette époque, refusait de mettre en place un système d'accréditation ou d'enregistrement. Un tel système aurait impliqué, soit un accès privilégié des groupes adhérents à l'information, soit la reconnaissance d'un statut consultatif. La Commission a justifié son refus d'un système d'accréditation par un argument d'égalité de traitement entre les groupes de la société civile. Cette position a évolué au fil du temps, pour aboutir à la création du registre de transparence spécifique à la Commission en 2008 qui est devenu le registre commun au Parlement et à la Commission en 2011 à la suite de la signature de l'accord inter-institutionnel, en passant par la défunte base de données CONECCS³⁵⁸.

§2 - La substitution du terme « société civile » à celui de « groupes d'intérêt »

Les auteurs de sciences politiques³⁵⁹ s'accordent sur la difficulté de parvenir à une définition unique de la société civile. Kenneth A. ARMSTRONG³⁶⁰, en particulier, souligne que le concept de « société civile européenne », au sens le plus large, est multi-forme et multi-dimensionnel. Mais si les groupes ou organisations rangés sous le vocable « société civile » sont de natures très diverses, ils présentent toutefois deux points communs : ils ne font pas partie du groupe des institutions de l'Union européenne ; ils n'appartiennent pas non plus à la catégorie des entités administratives créés par les institutions de l'Union européenne. Pour Gautier PIROTTE³⁶¹, l'une des définitions les plus abouties de la société civile dans les théories contemporaines serait donc la suivante : c'est « une sphère d'interactions sociales entre l'économie et l'Etat,

³⁵⁸ CONECCS ou « Consultation, the European Commission and Civil Society », créée dans le cadre de l'initiative de la Commission européenne « mieux légiférer ». La base de données listait les organisations de la Société Civile faisant partie de ses comités consultatifs.

³⁵⁹ EISELE (G.), « European civil society – A glance at recent literature », *NEZ Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance*, 30.05.2005, Munich; BOURGEOIS (F.-A.), « European Civil Society' : Analytical And Political Problems In The Use Of A Loaded Concept », *The Institutional Shaping of EU-Society Relations Conference*. Mannheim Centre for European Social Research, 14-15.10.2005, 28p.; FINKE (B.), « Civil society participation in EU governance », *Living Reviews on European Governance*, 2007, vol.2, n°2.

³⁶⁰ ARMSTRONG (K.A.), « Civil Society and the White Paper - Bridging or Jumping the Gaps? ». *Jean Monnet Working Paper*, No.6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, 2001.

³⁶¹ PIROTTE (G.), « Société Civile : une notion en trois dimensions », présentation power point tirée de *La notion de Société Civile*, Paris, La Découverte, col. « Repères », 2006.

composée essentiellement de la sphère privée, de la sphère des associations, des mouvements sociaux et des formes de communications publiques (...) ».

L'accent mis par cette approche sur le caractère public et les formes de communications publiques prend tout son sens dans le contexte de la sphère publique européenne et des réflexions sur l'évolution des démocraties vers une formule participative qui accorde de l'importance à l'opinion publique. Pour Hélène MICHEL³⁶², qui décrit une « lente substitution du terme « société civile » à celui de « groupes d'intérêt », le changement de sémantique est finalisé et instrumentalisé. Il a permis à la Commission européenne d'utiliser un terme positif et utile pour désigner ses partenaires extérieurs. Mais, en substituant le terme société civile à celui de groupe d'intérêt, la Commission poursuit d'autres objectifs. La finalité première est le contrôle (A). La finalité seconde est la justification de la participation des partenaires au processus décisionnel qui passe par le recours à la qualité de « public cible » (B).

A. Une substitution à des fins de contrôle

Sabine SAURUGGER³⁶³ observe qu'entre 1997 et 2007, au lieu d'utiliser le terme « groupe d'intérêt » comme elles en avaient pris l'habitude, les institutions de l'Union ont de plus en plus souvent utilisé la notion de « société civile » pour décrire le même groupe d'acteurs. L'expression « société civile » a complètement remplacé celle de « groupe d'intérêt » au cours des débats qui ont conduit à la publication du Livre blanc sur la gouvernance. Julien WEISBEIN³⁶⁴ a identifié 1997 comme étant l'année charnière du changement. Le terme "société civile" est apparu de plus en plus fréquemment ensuite dans les communications des institutions pour finalement remplacer complètement l'expression "groupes d'intérêt". Julien WEISBEIN considère même que dans ses communications du 4 juin 1997 sur « La promotion du rôle des associations et fondations en Europe » et du 18 janvier 2000 sur « La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du

³⁶² MICHEL (H.), « La « Société Civile » dans la « gouvernance européenne », Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, n°166-167, p. 30-37.

³⁶³ SAURUGGER (S.), « Organized civil society as a legitimate partner in the European Union », Mai 2007, <http://www.ceri-sciences-po.org>.

³⁶⁴ WEISBEIN (J.), « Sociogenèse de la « société civile européenne » », *Raisons politiques*, mai 2003, n°10, p. 125-137.

partenariat », la Commission a progressivement dessiné l'image de la société civile européenne.

Étant donné le caractère flou ordinairement attribué³⁶⁵ à la notion de société civile - il s'agit sans contestes d'une expression moins précise que celle de groupes d'intérêt-, il est intéressant de méditer sur les raisons ayant poussé la Commission à l'utiliser. Une des premières raisons tenait sans doute dans le fait que la Commission désirait marquer un changement dans la pratique de sa consultation. A cette fin, elle a choisi une notion « d'autant plus légitime qu'elle sortait en apparence anoblie par les années de lutte de la dissidence communiste à l'Est », selon Gautier PIROTTE³⁶⁶. Ce dernier rappelle le rôle libérateur joué par la société civile dans les ex pays membres du défunt bloc soviétique ; la notion de société civile en a gardé une connotation « noble » et positive qui rejaillit sur la Commission européenne, mais surtout sur ses partenaires externes qu'elle nomme ainsi.

Amélie BLOM et Frédéric CHARILLON³⁶⁷ partagent cette position : l'expression a en effet une connotation historique générale positive. Historiquement, la société civile a désigné une communauté politique organisée au sein de l'État. La société civile ne peut exister sans un État de droit (son existence est analysée pour juger du degré d'ouverture d'un État en général). L'on peut alors se demander si l'usage de l'expression « société civile » par la Commission européenne n'a pas d'abord procédé d'une volonté de renforcer sa position comme « gouvernement » d'une Union, qui sans être un État, en possède certaines qualités.

De manière plus pragmatique, Hélène MICHEL³⁶⁸ rappelle que le changement de cible (la société civile au lieu des groupes d'intérêt) était avant tout l'occasion pour la Commission de changer les règles de fonctionnement de la consultation et de mettre

³⁶⁵ Quant à l'aspect flou de la notion de société civile, cette opinion est partagée par Amélie BLOM et Frédéric CHARILLON (BLOM (A.) & CHARILLON (F.), *Théories et concepts des relations internationales*, éd. Hachette, septembre 2001, 192p.), mais également par Gautier PIROTTE, (PIROTTE (G.), *La notion de société civile*, éd La Découverte, coll. Repères, 2007, 128p.), et Julien WEISBEIN (WEISBEIN (J.), « Sociogenèse de la « société civile européenne » », *Raisons politiques*, mai 2003, n°10, p. 125-137).

³⁶⁶ PIROTTE (G.), « La notion de société civile dans les politiques et pratiques du développement - Succès et ambiguïtés d'un concept en perpétuelle gestation », *Revue de la régulation* [En ligne], vol. 7, 1er semestre / printemps 2010, mis en ligne le 03 juin 2010, consulté le 16 octobre 2015.

³⁶⁷ BLOM (A.) & CHARILLON (F.), *Théories et concepts des relations internationales*, éd. Hachette, septembre 2001, 192p.

³⁶⁸ MICHEL (H.), « La « Société Civile » dans la « gouvernance européenne », *Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique* », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, n°166-167, p. 30-37.

en avant les compétences qu'elle aurait voulu développer. L'auteure indique qu'en « promouvant la « société civile » et son dialogue avec les institutions, le Livre blanc et les différentes communications qui y font suite ne se contentent pas de modifier le vocabulaire utilisé pour désigner les groupes d'intérêt. En plus du changement sémantique, la référence à la "société civile" permet à la Commission de valoriser des compétences spécifiques dans le cadre de la représentation d'intérêts dans l'espace politique européen ». Ainsi, la tentative de définition à laquelle s'est livrée la Commission européenne procéderait d'une instrumentalisation, puisque, selon la logique décrite par Hélène MICHEL, la Commission aurait choisi les compétences qu'elle souhaitait valoriser.

Il est clair que l'enjeu majeur du changement sémantique se trouve aujourd'hui dans le contrôle des groupes de cette société civile dans le cadre de la consultation. Il était nécessaire pour la Commission européenne de contrôler le nombre et la qualité des participants à la consultation. Le gain de légitimité qu'elle a obtenu par le moyen de la consultation des partenaires externes ne se justifiait en effet que par le plus grand nombre de partenaires pertinents consultés. Or, d'après Christine QUITTKAT³⁶⁹ « le gain de légitimité obtenu grâce à la participation de la société civile s'accompagnerait d'une contrepartie élevée pour la Commission européenne, à savoir la perte de contrôle (sur les groupes de la société civile)». Le changement de notion a donc permis à la Commission de recouvrer une capacité de contrôle qualitatif et quantitatif sur les groupes. En définissant la société civile, la Commission la circonscrit et choisit concrètement qui peut participer à la consultation. Les groupes ne répondant pas aux critères énoncés se sont trouvés *ipso facto* privés d'un accès direct à la Commission. Ajoutons toutefois que le choix de la notion de société civile a aussi une fonction positive : justifier la participation de ceux qui sont considérés comme cible de la réglementation en cours d'élaboration.

³⁶⁹ Christine QUITTKAT note que: «The gain of legitimacy via civil society involvement might come at a high price for the European Commission, namely the loss of control. D'où la solution de définir la Société Civile », (QUITTKAT (C.), « Conference Report "Opening EU Governance to Civil Society- Gains and Challenges», CONNEX Wrapping-up Conference RG 4 and RG 5, Piran, Slovenia, 25-27.10.2007).

B. La qualité de « public cible » de la réglementation, justification de la participation

À l'époque où la Commission a adopté sa communication du 4 juin 1997 sur « La promotion du rôle des associations et fondations en Europe », elle a participé à l'élaboration de la convention d'Aarhus des Nations Unies sur l'environnement³⁷⁰ de 1998 à laquelle la Communauté européenne a adhéré. Cette convention a contribué à la construction d'une définition de la société civile dans laquelle les partenaires de consultation de la Commission sont reconnus en fonction du critère de leur activité. L'application de la convention d'Aarhus, transposée en droit de l'UE par la Directive 2003/4/CE³⁷¹ du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, implique aussi directement, le plus tôt possible dans la procédure décisionnelle, des tiers intéressés non étatiques.

Le texte de la convention d'Aarhus contenait une définition de ces tiers intéressés qui utilise l'expression générale « public concerné ». Les alinéas 4 & 5 de l'article 2 disposent ainsi que «4. Le terme "public" désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes. 5. L'expression "public concerné" désigne le public touché ou risquant d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou ayant un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel. Aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt ». Ainsi le public concerné peut autant être un ou des particuliers que des groupes d'intérêt Le recours à ces termes « public »³⁷² et « public concerné » présente un intérêt car ils établissent un lien entre le public et les groupes de la société civile actifs dans le domaine environnemental qui sont incorporés à la procédure décisionnelle.

³⁷⁰ COMMISSION ECONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE, *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, Aarhus, 25.06.1998.

³⁷¹ Elle abroge une directive précédente en matière environnementale, 90/313/CEE du Conseil.

³⁷² La définition du terme « public » est reprise telle quelle dans la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

La Commission a repris ce lien pour l'appliquer plus largement aux groupes de la société civile actifs dans ses autres domaines de compétence. Pour qu'un groupe soit impliqué dans la consultation, il doit représenter un ensemble de personnes cibles d'un projet d'acte législatif. On retrouve cette référence au public concerné dans le règlement de 2001³⁷³ sur l'accès aux documents des institutions de l'Union européenne, puis en 2002 dans la communication de la Commission sur une culture renforcée du dialogue³⁷⁴, puis en 2005 dans le débat précédent l'adoption de l'initiative de transparence³⁷⁵ et enfin en 2007 dans le débat sur la stratégie de communication de l'Union³⁷⁶.

La définition incluse dans la convention d'Aarhus³⁷⁷ a également établi un lien entre les groupes et leur participation. Ce lien est le suivant : la qualité de public cible d'une politique particulière (en l'occurrence en matière environnementale) suffit à justifier ou motiver la participation des « associations, organisations ou groupes » à la procédure décisionnelle. Ainsi, pour qu'une organisation de la société civile organisée puisse participer à la consultation, elle devait uniquement prouver qu'elle est une cible du projet d'acte législatif.

On voit le saut qualitatif que suppose l'abandon de la notion d'intérêt. La nécessité, pour les organisations de la société civile, de démontrer leur intérêt à participer à la consultation impliquait qu'elles saisissent l'institution et demandent à participer. Mais en pratique, l'action positive (participer) n'était autorisée que de manière informelle. C'était, et c'est toujours, le cas d'un groupe d'intérêt qui désire intégrer un groupe d'experts : il n'existe pas de procédure formelle pour cela. C'est

³⁷³ Règlement (CE) no 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, 30.05.2001.

³⁷⁴ Dans cette communication la Commission évoque le « public en général » et le « public cible » mais aussi les « parties intéressées », (COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission - Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11.12.2002).

³⁷⁵ SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, *Débat d'orientation concernant une initiative européenne éventuelle de transparence*, Communication de M. le Président, Mme WALLSTRÖM et M. KALLAS, SEC(2005) 644/4, Bruxelles, 17.05.2005, p.3-6.

³⁷⁶ La Commission européenne désigne les cibles vers lesquelles il est nécessaire de communiquer, en utilisant les expressions « grand public », « public spécialisé » mais aussi « Société Civile », (COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Communiquer sur l'Europe en partenariat*, COM(2007) 568 final, 3.10.2007).

³⁷⁷ COMMISSION ECONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE, *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, Aarhus, 25.06.1998.

l'institution qui décide de la création d'un groupe d'experts ainsi que du mode de recrutement. Tout ceci indique qu'aucun droit à participer n'a été créé. La participation est certes inscrite dans le Traité mais la Commission européenne garde l'initiative de la consultation suivant le calendrier qu'elle juge opportun, et selon les modalités qui lui conviennent. L'évolution sémantique traduit donc un réel changement d'approche. La Commission s'est livrée à un lent travail de clarification, de mise en ordre et de sélection des « tiers intéressés » qui s'est achevé avec la consécration de la notion de « société civile organisée ».

§3 - Le passage de la « société civile » à la « société civile organisée »

A partir de 2001 et du Livre blanc sur la gouvernance européenne, la Commission est passée d'une définition large de la société civile à une définition stricte. En procédant par élimination de certains groupes qu'elle a d'abord inclus dans la notion de société civile, la Commission a circonscrit sa définition et enserré la société civile avec laquelle elle entend collaborer dans un nouvel ensemble : la société civile organisée (A). Cet ensemble, exige la Commission, a un caractère européen (B).

A. L'émergence de la « société civile organisée »

Dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne³⁷⁸ en 2001, la Commission européenne a utilisé l'expression « société civile ». Tandis que ses documents précédents mettaient l'accent sur les organisations non gouvernementales, elle a de la sorte élargi le nombre de groupes inclus dans la société civile. Le Livre blanc s'adressait autant à la société civile (nommée en tant que telle) qu'aux autres institutions et organes de l'Union européenne. Il listait les groupes composant la société civile: organisations non gouvernementales, syndicats, organisations d'employeurs, associations professionnelles, organisations caritatives, organisations de citoyens dans la vie locale et municipale, églises et communautés religieuses. Stijn SMISMANS³⁷⁹ remarque que la Commission a basé sa classification des groupes

³⁷⁸ COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, publié le 25.07.2001, p.6-37.

³⁷⁹ Stijn SMISMANS remarque: « (It) does not only include NGOs but also trade unions and employers' organisations, professional associations, charities, grass-roots organisations; organisations that involve citizens in

d'intérêts spéciaux sur le critère de leur activité. C'est l'utilisation de ce critère qui a permis d'aboutir au rapprochement de groupes tellement divers. En effet, en réponse à la question « qui est un groupe d'intérêt ? », la Commission européenne expliquait qu'il s'agissait d'un groupe s'adonnant à l'activité d'influence. Ce critère deviendra le critère principal de leur identification dans le registre de transparence en 2008.

Cependant, cette définition large de la société civile comportait une ambiguïté. La notion d' « implication de la société civile »³⁸⁰ permettait indifféremment d'y ranger le rôle intégrateur joué par les partis politiques européens et celui des comités spécialisés dans les affaires européennes des Parlements nationaux. Or, si ces entités représentaient bien des groupes précis de personnes, elles n'essayaient pas d'influencer le processus décisionnel de l'extérieur, mais de l'intérieur. Cette définition large de la société civile s'appliquait donc également aux partis politiques, ce qui posait problème car ils font partie intégrante du processus décisionnel de l'UE.

En 2001, la Commission a semblé tiraillée entre son besoin de légitimité (qui l'incitait à retenir la définition la plus large possible de la société civile pour permettre au plus grand nombre de groupes d'être admis à la consultation) et la nécessité d'établir une définition délimitant clairement la société civile (ce qui conduit à écarter certains groupes). Il convenait donc d'exclure explicitement les partis politiques de la définition de la société civile. C'est ce qu'a fait la Commission en 2002 dans sa communication « Vers une culture renforcée de la consultation et du dialogue ». Elle a éliminé les partis politiques³⁸¹ en indiquant que le but de la consultation était de « permettre aux représentants des pouvoirs locaux et régionaux, à la société civile organisée, aux entreprises et associations d'entreprises, aux citoyens concernés, au monde universitaire ou aux experts, ainsi qu'aux parties intéressées de pays tiers d'apporter leur contribution »³⁸².

local and municipal life with a particular contribution from churches and religious communities», (SMISMANS (S.), « 'Civil society' in European institutional discourses », *Cahiers Européens de Sciences Politiques*, 2002, n°4, 26p.).

³⁸⁰ SMISMANS (S.), « 'Civil society' in European institutional discourses », *Cahiers Européens de Sciences Politiques*, 2002, n°4, 26 p.

³⁸¹ TANASESCU (I.), *The European Commission and interest groups – Towards a deliberative interpretation of stakeholder involvement in EU policy-making*, IES Institute for European Studies, VUB Press, Brussels, 2009, 285pp.

³⁸² COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission - Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux*

Ayant écarté les partis politiques de la définition de la société civile, la Commission a, en 2002, distingué les deux notions de "société civile" et "société civile organisée". La seconde notion est en réalité une création du Comité économique et social européen qui considérait que le terme peut servir à désigner l'ensemble des organisations regroupant les différents acteurs du marché du travail (organisations syndicales et patronales - c'est-à-dire les "partenaires sociaux"), les organisations représentatives des milieux socio-économiques, qui ne sont pas des partenaires sociaux au sens strict (par exemple les associations de consommateurs) mais aussi « les organisations non gouvernementales qui réunissent des gens autour de causes communes, notamment les organisations de défense de l'environnement et des droits de l'homme, les organisations caritatives, les organisations dans le domaine de l'éducation et de la formation, etc., les organisations à base communautaire (c'est-à-dire les organisations issues de la base de la société et poursuivant des objectifs axés sur leurs membres), par exemple les mouvements de jeunesse, les associations familiales et toutes les organisations par lesquelles les citoyens participent à la vie locale, ainsi que les communautés religieuses »³⁸³.

La Commission a repris à son compte le concept de société civile organisée. Et tandis que les entreprises ont été exclues de la société civile, elles ont été incluses dans la société civile organisée. Dès lors, il apparaît que, pour la Commission européenne, la « société civile » doit en effet être comprise au sens strict et regrouper les organisations non gouvernementales, les organisations caritatives, les organisations de citoyens dans la vie locale et municipale, de même que les églises et des communautés religieuses. Quant à la « société civile organisée », elle se comprendrait au sens large : la société civile, plus les syndicats, les organisations d'employeurs et les associations professionnelles.

consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11.12.2002, p. 15-16.

³⁸³ *COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, Projet d'avis du comité économique et social sur le thème de la « Gouvernance européenne », (COM(2001) 428.final), SOUS-COMITE « Gouvernance européenne » (Livre Blanc), CES19/2002, 14.03.2002.*

B. La société civile organisée, un ensemble regroupant des entités européennes

Sabine SAURUGGER³⁸⁴ estime que le phénomène d'européisation résulte de l'adaptation des groupes de la société civile au fonctionnement particulier du système politique européen³⁸⁵. Une des caractéristiques de l'européisation, selon Barbara FINKE³⁸⁶, est une interaction ou communication verticale intense avec les institutions de l'Union, laquelle communication est d'ailleurs une conséquence de l'application du principe de subsidiarité. En somme, indique Rainer EISING³⁸⁷, les institutions de l'Union européenne « façonnent l'arène de l'intermédiation d'intérêts, organisent les consultations et les comités, et délèguent les pouvoirs d'exécution. La Commission européenne finance en effet des projets et crée des standards de comportement et des alliances avec les groupes qui soutiennent ses positions ». Il est dans l'intérêt de la Commission européenne de s'assurer de la représentativité³⁸⁸ des groupes avec lesquels elle travaille. Rosa SÁNCHEZ SALGADO³⁸⁹ montre bien comment la

³⁸⁴ SAURUGGER (S.), « A fragmented environment: interest groups and the commission's bureaucratic sectorisation », *Politique européenne*, 2001, n°5, p.43-68.

³⁸⁵ Pour David COEN, l'européisation est une conséquence du transfert de compétences du niveau national au niveau européen. Les groupes d'intérêt suivent la compétence. David COEN donne l'exemple du domaine environnemental. Il l'exprime ainsi: « The gradual transfer of regulatory functions from member states to the EU institutions in areas such as product quality, health and safety, employment and competition law, and environmental standards have all contributed to the Europeanization of environmental interest groups », (COEN (D.), « Environmental and Business Lobbying Alliances in Europe Learning from Washington? ». In LEVY (D.) & NEWELL (P) (eds.), *The Business of Global Environmental Governance*, 2004, MIT Press: Cambridge, p.197 - 222). Voir aussi COEN (D.), « The impact of US lobbying practice on the European business government relationship », *California Management Reviews*, 1999, vol.41, n°4, p.27-44.

³⁸⁶ Pour Barbara FINKE la densification des communications verticales entre les groupes de la Société Civile et les institutions de l'Union européenne représente certainement un élément révélateur de l'européisation : « We understand Europeanization in this context as the orientation of a growing number of organized societal actors towards the European political system and the horizontal and vertical densification of societal exchange and communication processes within the European multi-level system », (FINKE (B.), « Emergence and Structure of a European Intermediary Space: the Role of the European Commission », *Living Reviews on European Governance*, 2007, vol.2, n°2).

³⁸⁷ EISING (R.), « Interest groups in EU policy-making », *Living Reviews in European Governance*, 2008, vol.3.

³⁸⁸ La Commission européenne affirme que les organisations non gouvernementales « accordent une voix à ceux qui ne sont pas suffisamment entendus à travers d'autres canaux ». Toujours d'après la Commission européenne, les organisations non gouvernementales « représentent les vues de groupes de citoyens spécifiques auprès des institutions de l'Union européenne », en l'occurrence les personnes handicapées, les minorités ethniques, les plus pauvres et les plus désavantagés (COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *document de discussion de la commission « la commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat »*, COM(2000) 11 final, Bruxelles, le 18 janvier 2000).

³⁸⁹ SÁNCHEZ SALGADO (R.), « Giving a European dimension to civil society organisations », *Journal of civil society*, 2007, vol. 3, n°3, p.253-269; sur l'influence de la Commission européenne sur la structure des groupes d'intérêts voir aussi HASSEL (A.), « Multi-level governance and organized interests », in, ENDERLEIN (H.), WÄLTI (S.), ZURN (M) (eds), *Handbook on multi-level governance*, Edward Elgard Publishing Limited, UK, 2010.

Commission européenne exige³⁹⁰ une dimension européenne des organisations de la société civile. La Commission européenne préfère traiter avec des associations pan-européennes car elle travaille sur des intérêts de dimension pan-européenne³⁹¹. Ces organisations doivent par conséquent avoir des membres (associations nationales) dans le plus grand nombre possible d'Etats européens, ce qui peut les conduire à transformer leur structure interne pour s'europaniser. Les groupes de la société civile renforcent leurs structures internes³⁹², adoptent une structure pyramidale et se regroupent en superstructures transnationales. En somme, ce sont les groupes europanisés qui jouissent du meilleur accès à l'espace politique européen³⁹³. Les organisations s'adaptent donc à la manière de travailler des institutions de l'Union européenne³⁹⁴.

On peut alors, avec Rosa SÁNCHEZ SALGADO³⁹⁵, considérer que la Commission « façonne » une société civile autour de ses intérêts. Il n'est pas douteux en effet qu'elle « standardise » la société civile européenne en lui imposant des critères de forme et de représentativité, notamment à travers le registre de transparence. En permanence, les organisations de la société civile doivent prouver

³⁹⁰ Justin GREENWOOD et Ruth WEBSTER abordent la question sous un angle différent et plus large et se demandent si les groupes d'intérêt européens sont gouvernables (GREENWOOD (J.) & WEBSTER R.), « The Governability of EU Business Associations », *Journal of European Integration*, 2000, n°23, p. 63- 92).

³⁹¹ WATSON (R.) & SHAKLETON (M.) , « Organised Interests and Lobbying in the EU», in BOMBERG (E.), PETERSON (J.) & STUBB (A.) (eds), *The European Union : How does it work ?* , Oxford University Press, second ed., 2008, p.88-107, 310 p.

³⁹² David COEN et Charles DANNREUTHER remarquent même que :« those that lack the organisational resources to match the stringent requirements for interest articulation may find themselves excluded from the emerging European polity», (COEN (D.) & DANNREUTHER (C.), «When size matters. Europeanisation of large and SME business government relations». *Politique européenne* 2002, n° 7, p. 116-137).

³⁹³ Nathalie BERNY compare quatre organisations dans le domaine de l'environnement et montre comment les organisations nationales doivent adapter leurs ressources d'information, leur réseau, ainsi que réorganiser leurs moyens d'action collective afin de pouvoir agir au niveau communautaire, (BERNY (N.), « Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles - les ressources de réseau et d'information, conditions et facteurs de changement de l'action collective », *Revue française de science politique*, 2008/1, Volume 58, p. 97-121.

³⁹⁴ Arnold WILTS propose un exemple basé sur les associations de l'industrie aux Pays-Bas. Il montre comment elles adaptent leur structures internes aux besoins de représenter leur intérêt auprès des institutions de l'Union européenne, (WILTS (A.), « Europeanization and ways of interest representation by national business associations », *European Journal of Industrial Relations*, 01/2001).

Emiliano GROSSMAN propose, de son côté, une analyse du cas particulier du secteur bancaire, (GROSSMAN (E.), « L'europanisation des structures de représentation des intérêts : le cas des associations bancaires » , *Politique européenne*, 2002, n° 7, p. 43-65). ; voir aussi QUITTKAT C., « Les organisations professionnelles françaises : europanisation de l'intermédiation des intérêts? », *Politique européenne* 2002, n° 7, p. 66-96.

³⁹⁵ Rosa SÁNCHEZ SALGADO soutient cette thèse auquel elle a consacré un ouvrage. (SÁNCHEZ SALGADO (R.), *Europeanizing civil society: how the EU shapes civil society organizations*, Palgrave Studies in European Political Sociology, ed. Palgrave MacMillan, 2014) ; voir aussi du même auteur SÁNCHEZ SALGADO (R.), «Giving a European dimension to civil society organisations», *Journal of civil society*, 2007, vol. 3, n°3, p.253-269.

leur capacité à fournir des informations fiables ou à mener à bien des débats³⁹⁶ dans les États membres.

Cette exigence d'une dimension européenne est aujourd'hui valorisée. Le Comité économique et social européen a énoncé huit critères d'éligibilité des organisations européennes³⁹⁷: exister en permanence au niveau communautaire; fournir un accès direct à l'expertise de ses membres en plus d'informations constructives; représenter des intérêts généraux, avec les intérêts de la société européenne; avoir des organes reconnus au niveau des États membres comme représentant des intérêts particuliers; avoir des organisations membres dans la plupart des États membres de l'UE; garantir la responsabilité de ses membres ; avoir l'autorité de représenter et d'agir auprès des institutions de l'Union européenne ; être indépendante et ne pas recevoir d'instruction d'autres organismes ; faire preuve de transparence, particulièrement en ce qui concerne ses finances et ses structures de prise de décision.

Ces critères rejoignent les exigences de la Commission³⁹⁸. Autrement dit, les organisations de la société civile doivent posséder des domaines d'intérêt clairement définis et être en mesure de discipliner leurs membres vis-à-vis desquels ils sont responsables. Elles doivent également bénéficier d'une structure organisationnelle stable et généralement acceptée et, enfin, posséder, au niveau national, un statut qui

³⁹⁶ Il faut sans doute inclure dans ces capacités à informer les institutions de l'Union européenne et mener des débats, une compétence juridique solide. Hélène MICHEL remarque que l'utilisation du registre juridique est nécessaire, pour les groupes de la Société Civile désirant faire parvenir une prise de position aux institutions de l'Union européenne. En effet, les institutions s'expriment elles-mêmes dans ce registre. Pour Hélène Michel, il s'agit même d'un élément permettant d'achever l'europanisation des groupes de la Société Civile : « Le registre juridique déployé durant la mobilisation, tant au niveau des méthodes d'action que de la nature des revendications, permet d'achever ce processus d'europanisation. En effet, pour qu'il y ait inscription durable d'un groupe d'intérêt dans l'espace européen, il faut non seulement que les pratiques de ses représentants correspondent aux pratiques de représentation et de défense en vigueur dans cet espace, mais encore que ces représentants soient identifiés à un domaine bien circonscrit et à des alliés spécifiques », (MICHEL (H.), « Le droit comme registre d'europanisation d'un groupe d'intérêt - La défense des propriétaires et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ». *Politique européenne*, 2002, vol.3, n° 7, p.19-42.).

³⁹⁷ CUESTA (V.), « The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy », *European Public Law*, 2010, vol.16, n°1, p. 123-138.

³⁹⁸ Certes ces critères rejoignent les exigences de la Commission, cependant la Commission « précise toutefois que « le critère de représentativité au niveau européen ne doit pas être le seul critère utilisé pour évaluer la pertinence ou la qualité des commentaires. Souvent, les points de vue nationaux et régionaux peuvent être tout aussi importants dans la prise en compte de la diversité des situations dans les États membres. En outre, les points de vue minoritaires peuvent constituer un aspect essentiel du discours ouvert sur les politiques ». Par là, elle réaffirme la primauté de son principe d'ouverture sans exclusive ni hiérarchisation ». Elle réaffirme aussi son rôle de médiatrices des intérêts divers à la base de l'intérêt général européen, (PICHENOT (E.), *Pour une participation active de la société civile aux consultations publiques européennes*, Conseil Economique, Social et Environnemental, avis et rapports, Mandature 2004-2009, 2009, n°22, séance du Bureau du 26.05.2009).

renforce le pouvoir de l'organisation sur ses membres et sa responsabilité pour l'intérêt général. On le voit, les institutions de l'UE suscitent un processus d'eupéanisation de la société civile.

Pieter BOUWEN³⁹⁹ considère que l'eupéanisation est un succès car les associations européennes ont un meilleur accès au Parlement européen que les associations nationales, les entreprises seules ou les consultants. Au Conseil cependant, les associations nationales et les entreprises bénéficient d'un meilleur accès que les associations européennes. Ceci s'explique précisément par leur dimension nationale : les membres du Conseil défendent des intérêts nationaux. Donc, suivant leur nature, européenne ou nationale, les organisations de la société civile ont de meilleures chances d'accéder à une institution de l'Union ou à une autre. Il s'agit là de ce que l'on peut appeler un « compartimentage vertical » de la société civile. Dans ce cas, les groupes de la société civile sont classés selon un axe qui suit la direction échelon politique européen – échelon politique national. De plus ils se trouvent structurés selon une hiérarchie, de la superstructure européenne à la structure nationale. En revanche, la définition de la société civile établie par la Commission crée un « compartimentage horizontal ». En effet, l'institution préfère travailler avec des organisations de même niveau (les structures existantes à l'échelon européen) qu'elle classe selon leur nature respective. La société civile mérite l'appellation de société civile « organisée » car elle est une entité structurée.

SECTION 2 - LA CONCEPTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ORGANISÉE COMME ENTITÉ STRUCTURÉE

On serait tentée, pour caractériser la société civile organisée, de la décrire comme une « super-structure compartimentée ». En effet, la société civile organisée, telle que la conçoit la Commission, n'est pas une entité indistincte et composite, regroupant de façon aléatoire une multitude d'entités différentes éparses. La société civile est bien un ensemble organisé, structuré par la Commission. Partant d'un rôle qu'elle leur assigne, elle définit des groupes qui, assemblés, constituent la société

³⁹⁹ BOUWEN (P.), «Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions», *European Journal of Political Research*, 2004, vol.43, p.337-369, European Consortium for Political Research, Published by Blackwell Publishing Limited, Oxford.

civile organisée (§1). La construction de la notion *ad hoc* de société civile organisée a pour finalité d'ordonner les relations avec la société civile, de les pacifier (§2).

§1 - Les groupes constitutifs de la société civile organisée et les dialogues qu'ils entretiennent avec la Commission

A lire la Commission européenne⁴⁰⁰, on identifie quatre types de groupes constitutifs de la société civile européenne organisée: les institutions et organismes publics représentant les gouvernements (à ses différents échelons à et l'administration des Etats membres), les syndicats de travailleurs et organisations patronales, les organisations non gouvernementales et les groupes sociaux économiques et les organisations communautaires et religieuses.

Mais l'approche de la Commission n'est pas organique : elle prête davantage attention à l'activité de le l'entité considérée et la spécifie par type de dialogue que le groupe entretient avec elle. On peut identifier trois types de dialogues entretenus par la Commission avec les membres de la société civile européenne. Le dialogue social est certainement le plus ancien : il a été mis en place dès les premiers temps des Communautés européennes. La première communauté européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, établie en 1952, « a intégré un Comité consultatif composé de représentants des producteurs de charbon et d'acier, des travailleurs, des consommateurs et des négociants »⁴⁰¹. Aujourd'hui le dialogue social à l'échelon européen est prévu par les articles 153 et 154 du TFUE. Ils prescrivent que la Commission consulte les partenaires sociaux en deux temps, tout d'abord sur l'orientation d'une politique communautaire, puis sur le contenu précis de cette action.

Le deuxième type de dialogue est le dialogue civil. L'expression « dialogue civil » est plus récente, même si la présente étude montre que la consultation des groupes de la société civile par les institutions des Communautés européennes est une activité ancienne. La Commission a utilisé l'expression « dialogue civil » pour la première fois dans sa communication sur la « Promotion des rôles des organisations

⁴⁰⁰ Communication de la Commission "Vers une culture renforcée du dialogue" COM(2002)704.

⁴⁰¹ COMMISSION EUROPEENNE, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, *Guide de l'Europe sociale*, volume 2 Dialogue social, janvier 2012, 112 p.

volontaires et des fondations en Europe »⁴⁰². Comme le soulignent Deirdre CURTIN et Joana MENDES⁴⁰³, « l'expression dialogue civil faisait référence à une « consultation plus systématique » des organisations du secteur bénévole et des fondations (essentiellement des organisations non gouvernementales) et donc visait les interactions avec un type spécifique d'acteurs ». Mais l'expression "dialogue civil" se limitait à l'origine au secteur bénévole et aux fondations. Puis elle a été de plus en plus utilisée, a acquis un sens plus large et le nombre d'acteurs admis a augmenté.

Ce dialogue civil est très important. Selon la Commission, « Les groupes de dialogue civil constituent un forum essentiel de consultation et apportent des contributions de haut niveau émanant d'un large éventail de sources et de parties prenantes, sous la forme d'avis, de recommandations et de rapports, qui viennent compléter d'autres sources et consultations ainsi que l'expertise interne de la Commission européenne »⁴⁰⁴.

Le dernier dialogue est le dialogue inter-institutionnel. Les institutions et organes publics de niveau national et régional entretiennent un dialogue inter-institutionnel et politique avec les institutions de l'Union, notamment à travers le Comité des régions. La Commission a également établi un dialogue spécial avec les villes et autres structures de gouvernement local⁴⁰⁵. Les institutions et organismes publics forment donc un ensemble à part.

La figure suivante tente de schématiser la société civile organisée en montrant comment s'articulent les groupes (ou compartiments) de la société civile et les

⁴⁰² COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Promotion des rôles des organisations volontaires et des fondations en Europe*, COM(1997)241 final, Bruxelles 6 juin 1997, p. 10. Le Comité économique et social dans son avis sur le Livre Blanc sur la gouvernance européenne de 2002, a également repris l'expression, (*COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, Avis du comité économique et social sur le thème de la "Gouvernance européenne - un Livre blanc"*, CES 357/2002. 20 mars 2002).

⁴⁰³ CURTIN (D.) & MENDES (J.), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, 328 p., p. 101-121.

⁴⁰⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Communiqué de presse Des groupes de dialogue civil renforcés et mieux équilibrés pour conseiller la Commission européenne sur les questions agricoles*, IP/14/846, Bruxelles, 18 juillet 2014.

⁴⁰⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Commission Working Paper - Ongoing and systematic policy dialogue with local-government associations*, 2002, 10p. Voir également PROROK (T.), SZCZEPANSKA (K.) & WENINGER (T.), *Lobbying in Europe A Challenge for Local and Regional Governments*, LOGON - Local Governments Network of Central and Eastern European Countries REPORT 2002, published by AACT - Association of Austrian Cities and Towns, Vienne, 2002, p.185, 285p.

dialogues que la Commission entretient avec eux. Cette représentation, qui est largement construite pour rendre compte de la nature et du rôle des groupes que la Commission consulte, a été inspirée par la communication « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue »⁴⁰⁶ publiée en 2002.

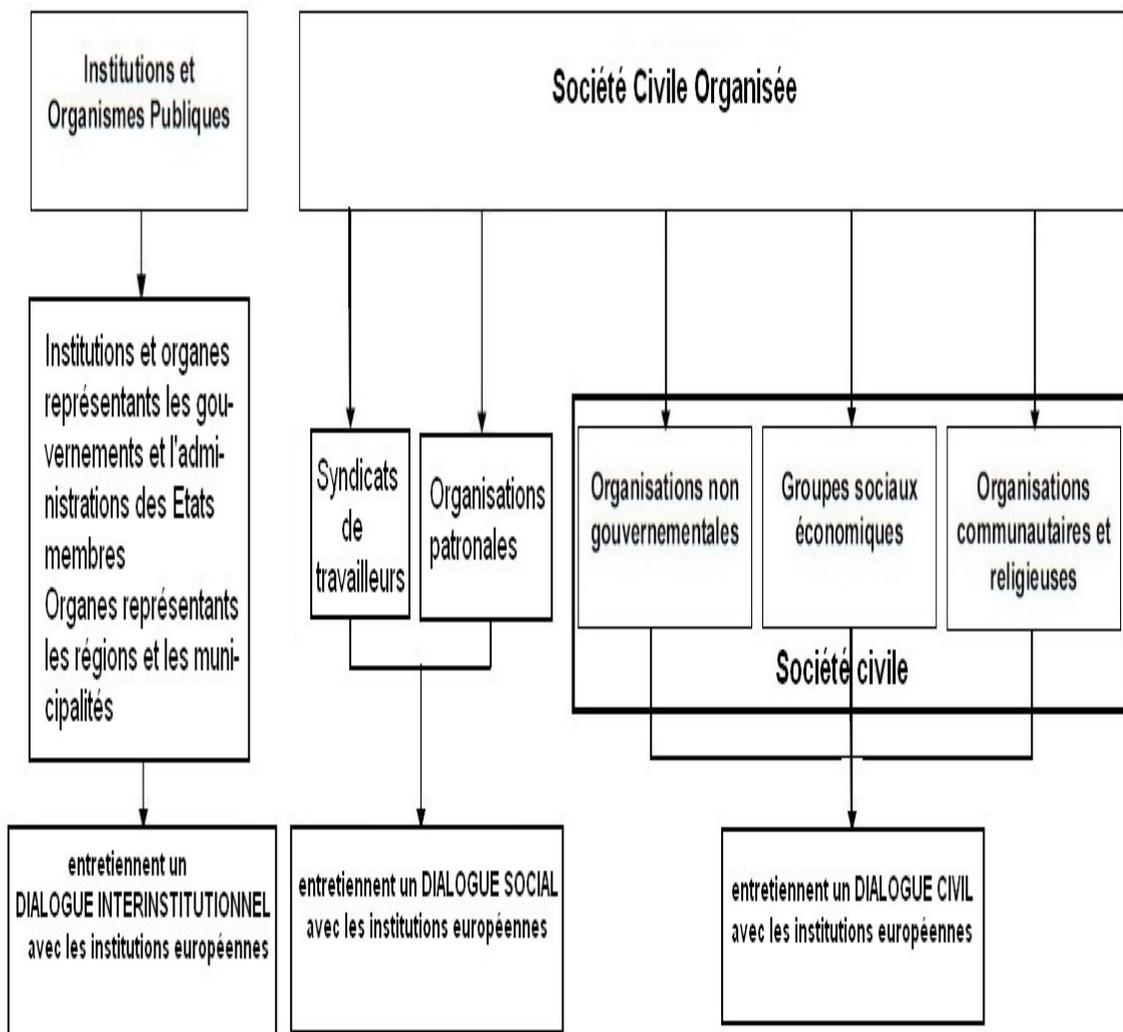


Figure 1 – La conception de la société civile organisée selon la Commission européenne

⁴⁰⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Communication « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue » - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11.12.2002, p. 15-16.

La figure illustre la complexité du rapport qu'entretient la Commission à la société civile européenne ; elle montre la diversité des acteurs impliqués. On le voit, il faut distinguer la société civile organisée et la société civile. Cette dernière regroupe les ONG mais aussi deux autres secteurs d'activité de notre société que sont soit le secteur économique (ou le marché) et le secteur associatif. Aussi la société civile est-elle souvent appelée le « tiers secteur »⁴⁰⁷, terme parfois repris par la Commission européenne⁴⁰⁸. En contraste avec les organismes publics et les partenaires sociaux, on remarque la diversité de la société civile.

La figure met également en évidence la complémentarité entre les dialogues, complémentarité voulue par la Commission européenne et le Comité économique et social européen. Ainsi, Roger BRIESCH⁴⁰⁹, président du Comité, indique que le dialogue civil doit, « d'une part, compléter le dialogue politique que les institutions européennes poursuivent entre elles et avec les institutions des États membres et, d'autre part, le dialogue social avec les partenaires sociaux ». La Commission a, quant à elle, déclaré que « la construction, à terme, d'un véritable dialogue civil au niveau européen complétant le dialogue politique avec les autorités nationales et le dialogue social avec les partenaires sociaux⁴¹⁰ » était nécessaire. Si cette présentation autorise à voir dans le processus de formalisation de la société civile organisée un effort réussi de rationalisation, il faut néanmoins insister maintenant sur les limites de cette construction.

⁴⁰⁷ Voir par exemple EME (B.) & LAVILLE (J.-L.), « Pour une approche pluraliste du tiers secteur », *Nouvelles pratiques sociales*, 1999, vol. 12, n° 1, 1999, p. 105-125.

⁴⁰⁸ COMMISSION EUROPEENNE, *Le principe de partenariat dans l'engagement des fonds relevant du Cadre stratégique commun – Éléments d'un code de conduite européen en matière de partenariat*, SWD(2012) 106 final. L'expression « tiers secteur » n'est utilisée qu'une seule fois en comparaison avec celui d'ONG utilisée 25 fois. COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Communication de la commission - Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11.12.2002. L'expression n'est utilisée qu'une seule fois.

⁴⁰⁹ BRIESCH (R.), Discours de clôture de M. Roger Briesch, séminaire « La société civile organisée des pays candidats à l'adhésion et l'avenir de l'Europe », Comité économique et social européen, Bruxelles, 30-31 janvier 2003.

⁴¹⁰ Il est à noter que si le dialogue civil complète le dialogue social, il ne peut en aucun cas le remplacer. Le Comité économique et social donne cette précision dans *ESC Opinion on the Commission discussion paper 'The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership'*, OJ C 268/67, 19.09.2000. Voir aussi COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Promotion des rôles des organisations volontaires et des fondations en Europe*, COM(1997) 241 final, Bruxelles 6.6.1997, p. 10. ; et WEISBEIN (J.), « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, 2001, vol.3, n° 4, p.105-118.

§2 - La société civile organisée pour servir l'intérêt général

Julien WEISBEIN⁴¹¹ estime que la création des différents dialogues procède de la politique de définition de ce groupe particulièrement instable qu'est la « société civile européenne ». L'instabilité qu'il évoque n'est pas contestable. Un groupe peut, dans certains cas, passer d'un type de dialogue à un autre, ce qui impose de relativiser le compartimentage élaboré par la Commission. Ainsi, lorsque les acteurs du dialogue social s'engagent « dans des activités qui ne correspondent pas au rôle qui leur est confié par les traités, ils sont censés s'enregistrer [au registre de transparence afin que tous les intérêts représentés bénéficient d'un traitement équitable]⁴¹². Autrement dit, un syndicat qui décide de délaissier les canaux de communication établis dans le cadre du dialogue social, pour faire de la représentation d'intérêt par d'autres canaux, en a tout à fait la liberté et la Commission l'accepte. Toutefois dans ce cas, ils doivent respecter les conditions établies par la Commission pour le type de dialogue auquel ce syndicat désire participer (en l'occurrence, la condition est l'inscription au registre de transparence). De même, la représentation d'une région européenne peut décider de délaissier les canaux établis au sein du Comité des régions et s'adonner à la représentation d'intérêt selon la définition de la Commission européenne. Alors, cette représentation régionale doit s'inscrire au registre de transparence. Mais l'on doit nuancer ce constat d'une instabilité de la société civile européenne énoncée par Julien WEBSTEIN. La Commission nous semble plutôt tenter de stabiliser la définition de la société civile européenne.

En tout état de cause, l'image de la société civile organisée présentée dans la figure révèle « une acception *ad hoc* de cette dernière [la société civile], (..), une acception chargée des concepts topiques de la pensée institutionnelle européenne telle que « participation », « concertation » et bien sûr de « transparence » et « gouvernance » »⁴¹³. La Commission a donc réussi à créer une définition de la société civile qui intègre la nature des interlocuteurs et le rôle qu'elle veut leur faire endosser.

⁴¹¹ WEISBEIN (J.), « Sociogenèse de la « société civile européenne » », *Raisons politiques*, mai 2003, n°10, p. 125-137.

⁴¹² COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Communication de la Commission - Initiative européenne en matière de transparence, cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite), COM(2008) 323 final, Bruxelles, 27.5.2008, p.4)

⁴¹³ AUVRET-FINCK (J.) (ed.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, éd. Larcier, coll. Droit, Management et Stratégies, 2013, 350p.

Par là même, la définition se trouve complètement adaptée aux besoins de l'institution, même si la société civile ainsi présentée souffre de son aspect morcelé.

Pour Paul MAGNETTE⁴¹⁴ qui voit dans le concept de société civile une composante très organique » tout en considérant qu'il s'agit « d'un ensemble de groupes aux fonctions spécifiques », l'expression « société civile organisée » serait redondante. De plus, la définition fragmentée de la société civile organisée conçue par la Commission traduirait une vision « élitiste » et inachevée. L'auteur constate que « les acteurs généraux qui défendent une vision globale, comme les partis politiques, ne sont pas mentionnés » dans la liste⁴¹⁵ des groupes faisant partie de la société civile. Dans le même temps, les partis politiques ne sont pas non plus inclus parmi les « pouvoirs publics. Ils semblent avoir simplement été mis de côté. L'explication de cette apparente exclusion des partis politiques se trouve dans le fait que les partis politiques et les autorités publiques possèdent leurs propres canaux d'expression et de représentation. Si l'expression société civile organisée semble en effet mal choisie, elle a donné l'opportunité à la Commission européenne de séparer les différents dialogues auxquels elle se prêtait avec les tiers intéressés et les autorités publiques. Même si l'expression est discutable, elle est pour la Commission un moyen de contrôler les groupes participant à la consultation ⁴¹⁶.

Ceci est d'autant plus important qu'en se livrant à son travail de définition, la Commission européenne a renforcé son rôle de garante de l'intérêt général, en se posant comme médiatrice entre les intérêts divergents défendus individuellement par chacune des organisations de la société civile. En 1983 et 1986 respectivement, Jacques CHEVALLIER⁴¹⁷ et François RANGEON⁴¹⁸, estimaient que la société civile, « est par essence désordre, incohérence, irrationalité: caractérisée par l'affrontement stérile et insoluble d'intérêts irrémédiablement antagonistes, elle est incapable par

⁴¹⁴ MAGNETTE (P.), « *European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?* », *Political studies*, 2003, vol. 51, p.1–17.

⁴¹⁵ Liste établie dans la communication « *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue* » de 2002.

⁴¹⁶ MAGNETTE (P.), « *European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?* », *Jean Monnet Working Paper*, n°6/01, 10.2001, *Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*.

⁴¹⁷ Cet aspect chaotique de la Société Civile est mis en avant par François RANGEON. Il estime que la Société Civile « se caractérise donc par l'hétérogénéité de son contenu ». (RANGEON (F.), « *Société Civile : histoire d'un mot* », C.U.R.A.P.P., *La Société Civile*, 1986, Paris, PUF).

⁴¹⁸ Cet aspect chaotique de la Société Civile est mis en avant par François RANGEON. Il estime que la Société Civile « se caractérise donc par l'hétérogénéité de son contenu ». (RANGEON (F.), « *Société Civile : histoire d'un mot* », C.U.R.A.P.P., *La Société Civile*, 1986, Paris, PUF).

elle-même de dépasser ses contradictions internes. Un médiateur étatique se trouve par conséquent nécessaire afin d'apaiser les tensions »⁴¹⁹. Or, par son travail définitoire, la Commission a mis de l'ordre entre les éléments de la société civile. Elle s'est positionnée comme médiatrice entre les différents groupes de la société civile, qui soutiennent de nombreux intérêts souvent antagonistes. Si l'on admet que l'intérêt général dégagé par un médiateur l'emporte sur les intérêts particuliers⁴²⁰, particulièrement lorsque cet intérêt général est dégagé par une personne publique, on peut alors considérer qu'en séparant les dialogues dans lesquels elle est impliquée, la Commission contribue à la formation d'un intérêt général européen, au croisement « intérêts généraux » en cause suivant les dialogues en jeu. On le verra, cette notion de société civile organisée, « super-structure » englobant différents groupes et décrivant différents dialogues, a été pour l'essentiel consolidée par les autres institutions de l'Union européenne. Mais à ce stade, indiquons aussi que le travail de désignation par la Commission de ses interlocuteurs ne s'épuise pas dans la formulation de la notion de société civile organisée : la Commission européenne a poursuivi ses efforts en précisant la nature de la « représentation d'intérêt », activité aujourd'hui largement professionnalisée⁴²¹ et placée sous son contrôle.

SECTION 3 - LA REPRÉSENTATION D'INTERET, UNE ACTIVITE RAMENEE DANS LE GIRON DE L'AUTORITE PUBLIQUE

La notion de représentation d'intérêt est utilisée par la Commission hors du cadre de la procédure de consultation stricto sensu. Elle permet de saisir l'activité des entités qui influencent la Commission quotidiennement. La Commission a pris la mesure de cette activité et tenté de la contrôler. Elle a tout d'abord tenté de la rendre politiquement plus respectable en supprimant toute trace de l'ancien lobbying (§1). La Commission a ensuite élaboré une définition propre de l'activité de représentation d'intérêt (§2).

⁴¹⁹ CHEVALLIER (J.), *L'administration face au public*, in : *La communication administration-administrés*, PUF 1983, p.13-60.

⁴²⁰ CHEVALLIER (J.), *L'administration face au public*, in : *La communication administration-administrés*, PUF 1983, p.13-60.

⁴²¹ William MALONEY Remarque que: « The modern era is characterized by growing professionalization – many groups have mutated into *protest business*-type organizations (...):i.e. – professionalized, bureaucratic, interest groups staffed by lobbyists, scientists, and public relations and supported by sophisticated fund-raising departments and management structures. », (MALONEY (W.), « The Professionalization of Representation: Biasing Participation », In KOHLER-KOCH (B.), DE BIEVRE (D.), MALONEY (W.) (EDS.), *Opening EU-Governance to Civil Society - Gains and Challenges*, CONNEX Report Series, n°5, p.69-86).

Voir aussi GROSSMAN (E.) & SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2004, vol. 11, n° 4, p.507-529.

§1 - Le bannissement du terme « lobbying »

La construction d'une définition de la société civile s'est accompagnée d'un glissement dans le vocabulaire utilisé par la Commission européenne : l'Union a acté la nécessité de passer d'un mode de « gouvernement » à un mode de « gouvernance ». Le changement de philosophie et d'intention dans le chef des institutions de l'Union s'est traduit sur le plan sémantique.

Le premier changement substantiel est intervenu très tôt : le terme « lobbying », à connotation péjorative⁴²² car il évoque la malversation, a été banni au profit de « représentation d'intérêt » et de l' « *advocacy* », terme américain qui signifie représenter un intérêt général et est typiquement réservé aux organisations non gouvernementales. En effet, le « lobbying » est également un terme américain, largement considéré comme péjoratif ; Michel OFFERLE⁴²³ évoque même une « étiquette infamante ». Le terme lobbying désigne des pratiques parfois condamnables car associées à des affaires de corruption (scandale américain ABRAMOFF de 2005 par exemple⁴²⁴), conduites en dehors des Parlements et des ministères ou des bâtiments officiels de l'Union européenne. Le terme américain « lobby », qui désigne le hall d'accueil d'un hôtel, se réfère à une zone privée, rejetée des sphères publiques contrôlées. Ce remplacement illustre une (ré)appropriation du terme et de l'activité.

Un changement terminologique était donc nécessaire pour légitimer cette pratique courante du système politique européen mais aussi pour pouvoir la définir et

⁴²² Kristina CHARRAD indique que : « The word 'lobbying' has acquired some negative connotations (i.e. that 'lobbying confers an unfair advantage on those that can afford to carry it out and therefore runs counter to the notion of democracy' », (CHARRAD (K.), « Lobbying the European union », *NEZ Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance*, 30.05.2005, Munich, 25p.).

⁴²³ OFFERLE (M.), *Sociologie des groupes d'intérêt*, 2^e éd, coll. Clefs, Montchrestien, Paris, 1998.

⁴²⁴ Des associations ont saisi l'occasion de ce scandale de corruption aux Etat Unis pour mettre en lumière les différences profondes entre les pratiques américaines et européennes. Le porte-paroles du Commissaire à la lutte contre la fraude, Sim KALLAS, en a profité pour déclarer que le but des règles mises en place au niveau européen est d'éviter les situations à la Abramoff. EURACTIV, « Abramoff scandal reignites Brussels lobbying debate », Euractiv, Bruxelles 20.1.2006.

Didier CHABANET indique que : « On 29 March 2006 the conviction handed down in the trial of famously rich lobbyist Jack Abramoff called attention to the ramifications and reciprocal favours between businessmen, magistrates and members of Congress (and their spouses and colleagues) that are such a blot on Congress's reputation and credibility, and by extension on America's ruling classes as a whole. This kind of collusion is all the more problematic given the quasi-organic osmosis between economic and political circles: about half all former Congressmen become lobbyists » (CHABANET (D.), « The Regulation of Interest Groups in the EU », CONNEX Report, 9.10.2006, Mannheim, Germany, p.26).

la contrôler. Une illustration de cette nouvelle philosophie réside dans le titre donné au registre de transparence. Ce registre n'a en effet pas été appelé « registre des lobbyistes ou du lobbying », appellation qui aurait pourtant pu sembler logique. La Commission s'en est expliquée⁴²⁵ en précisant que les adhérents au registre et au code de bonne conduite pouvaient avoir des motivations autres que politiques (sociales, scolaires ou culturelles). Mais surtout, les personnes et organisations inscrites ne devaient pas « être étiquetés «lobbyistes», en particulier parce qu'il n'existe pas de définition commune de ce terme »⁴²⁶. L'intention de ramener l'activité de représentation d'intérêt dans le giron de l'autorité publique a donc motivé ce premier changement de terme. Pour les institutions de l'Union, il était plus intéressant de mettre en place une consultation ciblée permettant de juguler les efforts de lobbying déployés par les groupes privés ; elles se donnaient ainsi les moyens de contrôler le lobbying.

Par ailleurs, les termes « consultation » et « participation » sont des termes juridiques consacrés par les traités. Ils étaient par conséquent mieux acceptés que « lobbying » et « influence ». Ce dernier terme revêt en effet une connotation de faiblesse et de subordination en défaveur des institutions de l'Union européenne. Le terme « consultation » renvoie au contraire à la démocratie participative, ce qui est beaucoup plus acceptable. Enfin, les nouveaux termes choisis sont perçus de manière plus positive et donnent une impression de travail technique et d'expertise ; ils sont plus centrés sur les aspects législatifs et exécutifs des dossiers et moins sur les contacts personnels.

Cette évolution relève de la même logique que le passage de l'expression « groupes d'intérêts spéciaux » à celle de « groupes de la société civile organisés »⁴²⁷ que nous avons décrit. Le terme « intérêts », dans l'expression « groupes d'intérêts spéciaux », était utilisé au sens d'« intérêts sectoriels » en opposition avec « l'intérêt général » ou « l'intérêt commun ». En passant à l'emploi des expressions « société civile organisée » et « groupes de la société civile », la Commission indiquait que la caractéristique majeure des groupes était leur appartenance à l'ensemble, positif, de

⁴²⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *Q's & A's: Transparency Register*. MEMO/11/446, 23.06.2011.

⁴²⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Q's & A's: Transparency Register*. MEMO/11/446, 23.06.2011.

⁴²⁷ MONAGHAN (E.), « Communicating Europe: the role of organised civil society », *Journal of Contemporary European Research*, 2008, vol. 4, n°1, p.18-31.

la société civile organisée dans laquelle ils se fondaient plutôt que la seule recherche de leur intérêt

En tout état de cause, l'enjeu est une formulation plus positive de la représentation d'intérêt. Ainsi, la Déclaration n°23 annexée au Traité de Maastricht de 1992 utilisait l'expression « association de solidarité et fondations ». Solidarité est synonyme de charité et de bienfaisance, ce qui peut rapprocher les associations de solidarité des organisations non gouvernementales dans des domaines variés. La Commission a d'ailleurs clairement souligné les qualités centrales des organisations non gouvernementales : le refus du profit couplé à une certaine dose de bénévolat parmi leur personnel même si le but des organisations non gouvernementales reste l'exercice d'une pression politique. On peut considérer que l'expression « association de solidarité et fondations » est largement équivalente à l'expression « ONG et autres organisations ».

Ce que la Commission poursuit, c'est le développement d'un très large « dialogue civil » qui implique la participation des groupes de la société civile au processus réglementaire européen. Également utilisée par le Comité économique et social européen⁴²⁸, l'expression a fait son chemin jusque dans le TUE signé à Lisbonne qui le mentionne à l'article 11-2⁴²⁹. Pour Deirdre CURTIN et Joana MENDES,⁴³⁰ l'expression dialogue civil a acquis aujourd'hui un sens très large puisque le dialogue en question se trouve « associé aux tentatives de l'Union européenne d'encourager la démocratie participative en tant qu'élément de sa stratégie de légitimation et de lutte contre le déficit démocratique ». Le travail de réhabilitation et de légitimation de la participation des entités susceptibles d'influencer la Commission a donc supposé un

⁴²⁸ Stijn SMISMANS consacre une grande partie de son article à montrer comment le glissement sémantique est vital pour un Comité économique et social en mal de justifier son existence. Il est intéressant de voir comment il utilise les expressions « Société Civile Organisée » et « dialogue civil » tantôt pour se désigner lui-même, tantôt pour désigner les groupes extérieurs. Cette confusion entretenue lui sert pour toujours rappeler son importance comme organe directement émanant de cette source de légitimité. D'ailleurs, dans une opinion de 1999, le CES a été le premier organe à lier la légitimité à la Société Civile, (SMISMANS (S.), « 'Civil society' in European institutional discourses », *Cahiers Européens de Sciences Politiques*, 2002, n°4, 26 p.).

⁴²⁹ Article 11-2 TUE : « Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile ».

⁴³⁰ CURTIN (D.) & MENDES (J.), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, 328 p., p. 101-121.

travail sémantique important. Dans ce cadre, la Commission a construit une définition de la représentation d'intérêt.

§2 - La définition de la représentation d'intérêt

Tout comme elle a défini la société civile, la Commission européenne a défini la représentation d'intérêt. C'est dans le cadre de l'initiative de transparence⁴³¹ initiée par le Commissaire Sim KALLAS en 2006, qu'elle a commencé ce travail de définition. Elle l'a ensuite finalisé dans l'accord inter-institutionnel, signé en 2011 avec le Parlement européen, sur la mise en place d'un registre commun des représentants d'intérêts. Le titre de l'accord donne déjà la définition des représentants d'intérêts : ce sont « les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne »⁴³². Cette définition indique déjà que l'activité de représentation d'intérêt est admise non seulement durant les phases législative et pré-législative mais également pour l'exécution des politiques européennes.

« Les personnes » participant à la conception des politiques publiques européennes avec la Commission et le Parlement sont nommément citées dans le point 1 de l'accord : il s'agit d'organisations et de personnes physiques, soit des associations professionnelles, organisations non gouvernementales ou encore des consultants, avocats et cabinets de relations publiques. Cependant, dans la partie IV (« champ d'application du registre »), la Commission insiste sur l'activité de représentation d'intérêt comme élément déterminant l'obligation d'inscription au registre. Cela signifie que l'obligation d'inscription au registre sera déterminée par l'activité de la personne et non par sa nature. Dès lors, que la personne soit morale ou physique, publique ou privée importe peu du moment qu'elle se comporte comme un représentant d'intérêt, selon la définition de l'accord inter-institutionnel. L'article 8 de l'accord inter-institutionnel, indique que toutes les personnes s'adonnant à des « activités menées dans le but d'influencer directement ou indirectement la formulation ou la mise

⁴³¹ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Projet de livre vert - initiative européenne en matière de transparence*, COM (2006), 23.03.2006, Bruxelles. Voir aussi KOHLER-KOCH (B.), « Political Representation and Civil Society in the EU », *Connex Thematic Conference on Political Representation*, European University Institute, Florence, 25-26.05.2007.

⁴³² PARLEMENT EUROPÉEN, *Règlement intérieur du Parlement européen, Annexe X*, 2013.

en œuvre de la politique et des processus décisionnels des institutions de l'Union européenne» sont tenues de s'inscrire. Il existe des exceptions puisque l'inscription des organismes publics locaux, régionaux, nationaux et internationaux exerçant une activité de représentation d'intérêt reste facultative⁴³³. Ainsi, les églises et les communautés religieuses ne sont pas non plus tenues de s'inscrire au registre (dispositions particulières de l'accord inter-institutionnel, point 11).

Les activités de représentation d'intérêt doivent être spécifiquement conduites dans le but d'influencer le contenu des projets législatifs. Elles peuvent donc être de toute nature mais sont définies par leur but qui consiste à « influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions de l'UE avec l'objectif d'influencer les processus de formulation des politiques et la prise de décision des institutions de l'UE »⁴³⁴. Le terme « influencer » est utilisé avant le terme « exercer ». La subtile différence réside dans le résultat : influencer signifie « exercer une action sur », sans que rien ne garantisse le résultat pour autant. En revanche, exercer implique de « rallier les autres parties à son avis »⁴³⁵, un résultat positif résultant de l'effort. La Commission reconnaît donc que les représentants d'intérêt ne sont soumis à aucune obligation de résultat. L'intention seule compte ce qui a un effet : le panel des activités de représentation d'intérêt peut être extrêmement large. Cependant l'accord contient une liste détaillée de ces activités : « contacter des membres ou fonctionnaires des institutions de l'Union européenne, préparer, faire circuler et communiquer des lettres, des documents d'information ou d'argumentation et documents de position, organiser des événements, réunions ou activités de promotion (dans des bureaux ou autres lieux). Sont également comprises des activités qui font partie des consultations formelles sur les propositions législatives et autres consultations ouvertes »⁴³⁶.

⁴³³ Cette exception est précisée dans le Livre vert sur l'initiative de transparence. Les autorités publiques exerçant une activité de représentation d'intérêt peuvent s'inscrire malgré tout au registre si elles le souhaitent. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Projet de livre vert - initiative européenne en matière de transparence*, COM (2006), Bruxelles, 23.03.2006.

⁴³⁴ EUROPEAN PARLIAMENT, *Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions*, A6-0105/2008 Committee on Constitutional Affairs.

⁴³⁵ EUROPEAN PARLIAMENT, *Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions*, A6-0105/2008 Committee on Constitutional Affairs.

⁴³⁶ « All organizations and self-employed individuals engaged in “activities carried out with the objective of directly or indirectly influencing the formulation or implementation of policy and decision-making processes of the EU institutions” are expected to register. These activities include: contacting members or officials of the EU institutions, preparing, circulating and communicating letters, information material or argumentation and position papers, organising events, meetings or promotional activities (in the offices or in other venues). This also includes

L'article 8 de l'accord inter-institutionnel sur le registre de transparence précise qu'il n'est pas nécessaire que le contact avec les décideurs politiques et la circulation de l'information se fasse directement. En effet, les canaux de transmission peuvent être variés et le contact indirect. L'article 8 de l'accord liste les plus utilisés : « l'externalisation, les médias, les contrats avec des intermédiaires professionnels, les groupes de réflexion, les «plates-formes», les forums, les campagnes et les initiatives locales ». À cela s'ajoutent les réponses aux consultations. Cependant dans son article 10, l'accord exclut explicitement certaines activités du domaine de la représentation d'intérêt. En relèvent en premier lieu la fourniture de conseils juridiques dans le cadre d'un procès équitable. Ainsi, un avocat défendant son client devant le juge communautaire ne fait pas de la représentation d'intérêt⁴³⁷. En revanche, le même avocat préparant et distribuant un document de prise de position au nom du même client sur un sujet en discussion au Parlement fait de la représentation d'intérêt. Les activités menées dans le cadre du dialogue social sont également exclues de la représentation d'intérêt⁴³⁸ par l'article 10(b) de l'accord. Ainsi, un syndicat qui agit dans le cadre précis et les procédures strictes du dialogue social n'est pas considéré comme faisant de la représentation d'intérêt, il n'a donc pas à s'inscrire au registre. En revanche, le même syndicat invitant un député européen et un représentant de la Commission dans une conférence qu'il organise hors du dialogue social fait de la représentation d'intérêt et doit être inscrit au registre.

Enfin, selon l'article 10, tout partenaire externe des institutions de l'Union européenne remplissant un rôle lui étant assigné par les Traités, ou agissant sur requête expresse d'une institution de l'Union européenne est réputé ne pas pratiquer de la

activities that are part of formal consultations on legislative proposals and other open consultations», (COMMISSION EUROPEENNE, *Q's & A's: Transparency Register*, MEMO/11/446, 23.06.2011.MEMO 11/446, 23.06.2011)).

⁴³⁷ « les activités concernant les avis juridiques et autres conseils professionnels, pour autant que ces activités soient liées à l'exercice du droit fondamental d'un client à un procès équitable, y compris le droit de la défense dans le cadre de procédures administratives, et telles qu'elles sont menées par des avocats ou d'autres membres de professions libérales concernés », (COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission - Initiative européenne en matière de transparence, cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite)*, COM(2008) 323 final, Bruxelles, 27.5.2008, p.4)

⁴³⁸ « les activités des partenaires sociaux en tant qu'acteurs du dialogue social (syndicats, associations patronales). Toutefois, lorsque ces acteurs s'engagent dans des activités qui ne correspondent pas au rôle qui leur est confié par les traités, ils sont censés s'enregistrer afin que tous les intérêts représentés bénéficient d'un traitement équitable», (COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission - Initiative européenne en matière de transparence, cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite)*, COM(2008) 323 final, Bruxelles, 27.5.2008, p.4).

représentation d'intérêt. « *Mutatis mutandis* », ce même partenaire approchant un représentant d'une des institutions de l'Union en dehors de tout mandat donné par le Traité, pratique de la représentation d'intérêt. Tel est le cas des « activités répondant à la demande directe de la Commission, comme celles *ad hoc* ou régulières d'informations factuelles, de données ou de compétences, des invitations à des auditions publiques, ou la participation à des comités consultatifs ou des instances similaires »⁴³⁹. Répondre à une consultation initiée par la Commission ou le Parlement, quelle que soit la forme qui lui a été donnée (livre vert, site internet, etc.), n'est pas faire de la représentation d'intérêt. Un groupe de la société civile qui exerce son droit à l'information ne fait pas non plus de la représentation d'intérêt. De même, une association professionnelle, ou le comité de promoteurs d'une initiative citoyenne européenne, auditionnés publiquement par le Parlement européen ne font pas non plus de la représentation d'intérêt. Enfin, un consultant spécialisé dans un domaine particulier répondant à un appel d'offre de la Commission pour réaliser une étude précise est considéré comme ne faisant pas de la représentation d'intérêt. L'accord inter-institutionnel précise également que la représentation d'intérêt se pratique dans des « bureaux et autres lieux », ce qui vise indifféremment le bureau des représentants d'intérêt ou celui des représentants des institutions. Elle peut cependant se pratiquer en d'autres endroits tels que des centres de réunions et de conférences. La représentation d'intérêt est également caractérisée par la circulation de documents dont le but est d'influer sur le projet d'acte législatif.

La représentation d'intérêt est donc aujourd'hui précisément définie et encadrée, ce qui permet à la Commission d'orienter, sélectionner, inciter, les comportements des acteurs souhaitant dialoguer avec elle. Son rôle de n'arrête d'ailleurs pas dans la seule définition : la Commission a œuvré à ce que la représentation d'intérêt se professionnalise.

Elle a notamment favorisé la professionnalisation de la représentation d'intérêt en sollicitant la fourniture de documents de qualité technique de la part des représentants d'intérêt. Elle déclare ainsi ouvertement autoriser l'inscription des groupes de pression au registre de transparence en se fondant sur des normes élevées

⁴³⁹ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission - Initiative européenne en matière de transparence, cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite)*, COM(2008) 323 final, Bruxelles, 27.5.2008, p.4.

de professionnalisme⁴⁴⁰. Or, montrent Emiliano GROSSMAN *et al*⁴⁴¹, la « professionnalisation des activités de démarchage politique », stimulée par la Commission européenne, participe d'une formalisation des rapports entre les groupes de la société civile organisée et les institutions politiques. L'exigence de professionnalisme dans la représentation d'intérêt pousse les organisations de la société civile à modifier leurs structures⁴⁴² : elles ne peuvent plus s'appuyer sur le seul bénévolat et doivent s'assurer des compétences de leur personnel. Par ailleurs, lorsque la représentation d'intérêt se professionnalise, les rapports de force entre les acteurs politico-administratifs et les groupes évoluent de manière positive. Une distance se crée entre les institutions et les groupes partenaires qui éloignent d'autant plus le spectre de la collusion impliquée par une trop grande familiarité.

Une autre conséquence de la professionnalisation des groupes de la société civile organisée est que la communication politique et les compétences cognitives deviennent plus importantes que l'activisme de base. Christine QUITTKAT⁴⁴³ estime ainsi que les changements de rôle des membres de ces organisations soulèvent des questions sur la fonction de médiation de la société civile : à trop se modeler aux conditions édictées par les institutions de l'Union européenne, est-elle encore à même d'assumer son rôle ? La réponse reste ouverte mais il est évident que la pression exercée par les institutions de l'Union européenne est considérable. La Commission fait bien plus que définir une activité : elle façonne le système européen de représentation d'intérêt et influence le fonctionnement interne des organisations de la

⁴⁴⁰ «II - Open systems based on high standards of professionalism and performance, Transparent methods of consultation - registration of lobbying and pressure group, activities vis-à-vis EU institutions. The Commission is committed to wide-ranging consultation and dialogue. In this context the situation of lobby and special interest groups needs particular attention », (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, *Débat d'orientation concernant une initiative européenne éventuelle de transparence*, Communication de M. le Président, Mme WALLSTRÖM et M. KALLAS, SEC(2005) 644/4, Bruxelles, 17.05.2005, p.5).

⁴⁴¹ GROSSMAN (E.) & SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêt français : entre exception française, L'Europe et le monde », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n° 4, 2004. Voir aussi DEMORTAIN (D.), « Le lobbying à Bruxelles, ou la politisation comme métier (observation) », *Terrains & Travaux*, 2005, vol.1, n° 8, p. 34-52.

⁴⁴² GROSSMAN (E.) & SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêt français : entre exception française, L'Europe et le monde », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n° 4, 2004.

⁴⁴³ Christine QUITTKAT estime que : « In the context of societal complexity, of growing demand for expertise and professionalization, the civic organisations are forced to act as advocacy groups, where managerial, lobbyist, communication and cognitive competencies are more important than grass-root activism and promises of direct democracy. As a consequence, the role of membership is affected, raising questions of democratic legitimacy and the mediation function of civil-society », (QUITTKAT (C.), « Conference Report "Opening EU Governance to Civil Society- Gains and Challenges", CONNEX Wrapping-up Conference RG 4 and RG 5, Piran, Slovenia, 25-27.10.2007).

société civile organisée⁴⁴⁴. L'accord inter-institutionnel avec le Parlement sur le registre de transparence a véritablement achevé de former la représentation d'intérêt.

Le rôle crucial de la Commission dans la définition des personnes habilitées à devenir ses interlocuteurs et à faire de représentation des intérêts est renforcé par sa stratégie financière. Afin d'obtenir expertise et légitimité, la Commission cherche à attirer certains groupes d'intérêt. Elle privilégie les associations européennes capables de fournir une expertise solide. Elle définit ainsi progressivement la nature de la constellation de groupes d'intérêt qui gravitent autour d'elle et du Parlement européen.

En désignant ses interlocuteurs dans les différentes phases de dialogue, la Commission a joué un rôle pivot dans la formalisation de la collaboration avec la société civile. Les autres institutions européennes ont relayé son action et progressivement, la qualité d'interlocuteur de l'Union européenne s'est consolidée.

⁴⁴⁴ BOUWEN (P.), «The European Commission», in COEN (D.) & RICHARDSON (J.) (eds), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, 2009, p.20.

CHAPITRE 2 – LA CONSOLIDATION DE LA QUALITE D’INTERLOCUTEUR DE L’UNION EUROPEENNE

Pour devenir l’interlocuteur « officiel » des institutions de l’UE, la société civile avait besoin d’être reconnue par d’autres institutions de l’UE que la Commission. C’est ce qui s’est passé puisque la définition établie par la Commission a été reprise et consolidée par les institutions et organes de l’Union européenne. Malgré leur différence d’approche, toutes les institutions de l’UE se dirigent désormais vers un accord sur la définition de la société civile. L’entité « société civile organisée », créée de toutes pièces par la Commission comme le titre précédent l’a montré, est donc devenue l’interlocutrice officielle de l’Union européenne dans le cadre de l’élaboration de la loi (Section1). Au processus de généralisation, d’officialisation de la qualité d’interlocuteur de l’UE s’ajoute la spécificité du système d’intégration européenne qui cristallise la définition de la société civile habilitée à dialoguer avec l’Union européenne (Section 2).

SECTION 1 – LA CONSOLIDATION DE LA DEFINITION DE LA SOCIETE CIVILE

Le Parlement et le Comité économique et social européen ont accepté puis relayé la définition de la société civile élaborée par la Commission européenne. Ces organes souhaitent en effet établir des relations de proximité avec la société civile (§1). Tel n'est en revanche pas le cas du Conseil de l'Union et du Comité des régions qui sont plus distants de la société civile (§2).

§1 - Une définition de la société civile approuvée par le Parlement européen et le Comité économique et social européen

Le Parlement européen et le Comité économique et social, qui sont tous deux favorables à la participation de la société civile, soutiennent la définition qu'en donne la Commission. Ils le font pourtant pour des raisons différentes. Le Parlement européen cherche à atteindre un équilibre entre la consultation formelle des organes consultatifs et la consultation informelle des organisations de la société civile (A). Le Comité économique et social européen, pour sa part, cherche simplement à renforcer sa position au sein du système politique européen (B).

A. Le Parlement européen à la recherche d'un équilibre entre organes consultatifs et organisations de la société civile

Peu de temps après que la Commission européenne a stabilisé sa définition de la société civile, le Parlement l'a relayée. Dès 2003, il a en effet insisté sur la nécessité de participation de la société civile et réutilisé, dans un rapport sur la gouvernance européenne⁴⁴⁵, l'expression « société civile organisée ». Il considérait normal pour « toutes les institutions » d'entretenir des « contacts intensifs avec des organisations de la société civile » puisque la « nécessité d'une ouverture plus grande et d'une consultation démocratique des "organisations de la société civile" est indubitable ». Sans le formuler explicitement, le Parlement a donc dès l'origine endossé la définition de la société civile organisée élaborée par la Commission européenne. Cela ressort clairement de sa description des composantes de la société civile : il réaffirme en effet

⁴⁴⁵ PARLEMENT EUROPEEN, VAN DEN BERG (M.J.), Rapporteur, *Rapport sur la gouvernance européenne (COM(2002) 704 - COM(2002) 705 - COM(2002) 713 - C5-0200/2003 - 2003/2085(INI))*, Commission des affaires constitutionnelles, Final A5-0402/2003, 13 novembre 2003.

que « l'amélioration de la qualité de la législation, la transparence et l'ouverture des institutions à la "société civile organisée", aux secteurs professionnels, aux syndicats, aux entreprises et aux citoyens en général ne saurait remplacer l'accès des citoyens aux pouvoirs publics par la voie de procédures électorales ouvertes et de plus en plus démocratiques »⁴⁴⁶.

En 2008, par sa décision⁴⁴⁷ d'adhérer au registre de transparence, le Parlement européen a confirmé son point de vue concordant avec celui de la Commission européenne. L'accord entre le Parlement et la Commission sur le registre de transparence contient d'ailleurs une classification des organismes admis à l'inscription au registre et de ceux qui en sont exclus. Ainsi, les partenaires sociaux n'ont pas à s'inscrire au registre, pas plus que les partis politiques, les autorités locales, régionales ou municipales. Tous les autres acteurs concernés doivent s'inscrire. De même, la classification incluse dans le registre de transparence reflète la distinction en trois dialogues (social, inter-institutionnel et civile) retenue par la Commission.

Cependant, le Parlement européen a souhaité qu'un équilibre soit trouvé entre la consultation formelle des organes consultatifs de l'Union et celle de la société civile. Considérant que l'Union européenne « entretient déjà un dialogue avec le Comité économique et social (...) composé des représentants légitimes de la société civile et des partenaires sociaux »⁴⁴⁸, il a demandé que le processus de consultation soit toujours « axé sur l'expertise » du Comité économique et social, et du Comité des régions. En d'autres termes, après avoir mis en garde la Commission dès 2001⁴⁴⁹ contre l'inflation des consultations, il lui a demandé de privilégier le recours aux organes consultatifs officiels. Pour le Parlement, favoriser les organes consultatifs officiels constituerait une barrière contre le risque « d'inflation de consultations »⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ PARLEMENT EUROPEEN, VAN DEN BERG (M.J.), Rapporteur, *Rapport sur la gouvernance européenne (COM(2002) 704 - COM(2002) 705 - COM(2002) 713 - C5-0200/2003 - 2003/2085(INI))*, Commission des affaires constitutionnelles, Final A5-0402/2003, 13 novembre 2003, p.17.

⁴⁴⁷ PARLEMENT EUROPEEN, *Décision du Parlement européen et la Commission sur un registre de transparence commun*, 2010/2291(ACI), 11 mai 2011.

⁴⁴⁸ PARLEMENT EUROPEEN, VAN DEN BERG (M.J.), Rapporteur, *Rapport sur la gouvernance européenne (COM(2002) 704 - COM(2002) 705 - COM(2002) 713 - C5-0200/2003 - 2003/2085(INI))*, Commission des affaires constitutionnelles, Final A5-0402/2003, 13 novembre 2003.

⁴⁴⁹ COM(2002) 704.

⁴⁵⁰ COM(2002) 704.

qui pourrait ralentir le processus décisionnel. Précisons toutefois que, dans son rapport de 2003 sur la gouvernance européenne⁴⁵¹, le Parlement estimait que cette consultation « ne doit pas porter préjudice au droit des représentants de la société civile et des pouvoirs régionaux et locaux de s'adresser directement au Parlement européen, au Conseil de ministres ou à la Commission européenne »⁴⁵². Il demandait donc plus d'ouverture de la part du Conseil, affirmant le « droit des représentants de la société civile de s'adresser directement au Conseil de ministres ».

Sa position se caractérise donc par une recherche d'équilibre entre la consultation formelle des organes consultatifs et la consultation informelle des groupes de la société civile : pour lui, cette dernière doit être consultée de manière contrôlée et limitée. Josiane AUVRET-FINCK⁴⁵³ relève d'ailleurs qu'entre la seconde moitié des années quatre-vingt-dix et l'adoption du registre de transparence, le Parlement européen a conduit prudemment sa relation avec les groupes de la société civile. Il s'est fait le chantre d'une réglementation plus rigide et commune aux institutions de l'Union en ce qui concerne la représentation d'intérêt, tout en maintenant son propre système informel de collaboration avec la société civile basé sur les intergroupes et les auditions d'experts. Dans la même ligne, le Parlement exprime aujourd'hui son insatisfaction à l'égard du registre de transparence et demande une réglementation plus rigide: depuis 2008, il « appelle de ses vœux un registre obligatoire pour les lobbyistes actifs auprès des institutions de l'UE, mettant en avant que seul un registre obligatoire permettrait d'assurer le respect total par les lobbyistes de leur code de conduite »⁴⁵⁴. Jean-Claude JUNCKER l'ayant mis à son ordre du jour, le sujet est de plus en plus d'actualité ; le Président de la Commission s'est ainsi engagé à ce que la Commission présente une proposition pour un système obligatoire d'ici 2016».

⁴⁵¹ PARLEMENT EUROPEEN, VAN DEN BERG (M.J.), Rapporteur, *Rapport sur la gouvernance européenne (COM(2002) 704 - COM(2002) 705 - COM(2002) 713 - C5-0200/2003 - 2003/2085(INI))*, Commission des affaires constitutionnelles, Final A5-0402/2003, 13 novembre 2003.

⁴⁵² PARLEMENT EUROPEEN, VAN DEN BERG (M.J.), Rapporteur, *Rapport sur la gouvernance européenne (COM(2002) 704 - COM(2002) 705 - COM(2002) 713 - C5-0200/2003 - 2003/2085(INI))*, Commission des affaires constitutionnelles, Final A5-0402/2003, 13 novembre 2003, p.8.

⁴⁵³ AUVRET-FINCK (J.) (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, éd. Larcier, coll. Droit, Management et Stratégies, 2013, 350p.

⁴⁵⁴ EUROPEAN PARLIAMENT, MANKO (R.), THIEL (M.) & BAUER (E.), *Briefing Registre de transparence de l'UE*, Service de recherche du Parlement européen, Service de recherche pour les députés et Unité Transparence, PE 542.170, décembre 2014.

En l'état actuel, l'inscription au registre de transparence permet un contrôle général des groupes représentants leurs intérêts auprès du Parlement tout en préservant son système interne de collaboration avec la société civile. On ne peut dès lors que souscrire à l'analyse d'Olivier COSTA⁴⁵⁵ lorsqu'il considère que le Parlement a « tiré son épingle du jeu de l'aspiration croissante de la « société civile » à participer au policy making de l'Union ».

À côté du Parlement européen, un organe consultatif soutient la définition de la société civile élaborée par la Commission européenne : il s'agit du Comité économique et social européen.

B. Le Comité économique et social européen à la recherche d'une position renforcée

Le Comité économique et social européen a recouru à la notion de « société civile organisée » dès 1999⁴⁵⁶. Pour lui, la société civile organisée est constituée « des partenaires sociaux, des organisations représentatives des milieux socio-économiques, des ONG, 'des organisations de base' (*grass-roots*), et des communautés religieuses »⁴⁵⁷. Cette classification se rapproche indubitablement de la définition stabilisée par la Commission européenne. En 1999, le Comité économique et social européen avait d'ailleurs utilisé une notion de société civile organisée très proche de celle qu'utilise la Commission. Il a donc naturellement soutenu la Commission.

L'institution et l'organe de consultation ont d'ailleurs signé un protocole de collaboration « étroitement lié à l'idée et aux propositions sur la gouvernance européenne »⁴⁵⁸, particulièrement en ce qui concerne le volet participation des groupes de la société civile. Une telle position ne saurait surprendre dès lors que le Comité économique et social européen a déclaré vouloir être « un pont entre l'Europe et la

⁴⁵⁵ COSTA (O.), « Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne: la puissance au prix de l'illisibilité », *Politique européenne*, 2009/2, n° 28, p. 129-155.

⁴⁵⁶ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Avis du Comité économique et social, du 22 septembre 1999, sur le rôle et la contribution de la Société Civile organisée dans la construction européenne*. CES 851/99, Bruxelles, 22.09.1999.

⁴⁵⁷ DUTOIT (L.), « Parlement européen et Société Civile: vers de nouveaux aménagements institutionnels », *Academia*, 2009, publications de l'Institut européen de l'Université de Genève, Genève.

⁴⁵⁸ PRODI (R.), *Intervention devant le Comité économique et social*, Bruxelles 28-29.11.2001.

société civile organisée »⁴⁵⁹. Dès 1999⁴⁶⁰, il revendiquait un rôle de creuset de la volonté de la société civile. En 1974 déjà, le Comité⁴⁶¹ se considérait comme l'interlocuteur principal de la Commission et du Conseil en matière de consultation. Plus exactement, il réclamait que lui soient reconnu le statut d'institution et, ce faisant, le titre de « Conseil économique et social ». Laurent DUTOIT⁴⁶² montre combien à l'appui de sa revendication, le Comité arguait d'une légitimité issue de la présence en son sein des représentants des différents corps de la société civile. Fort de cette légitimité, le Comité affirmait « compléter judicieusement la légitimité (du Parlement européen) »⁴⁶³.

Sans surprises, le Comité économique et social européen a critiqué la Commission et le Conseil pour leur interprétation restrictive du Traité de 1957 quant à sa consultation et pour leur recours croissant à des organes de consultation annexes. Le Comité regrettait ainsi, « que de multiples comités et organismes ont été créés et progressivement mis en place »⁴⁶⁴ dans un but consultatif. Il faisait ici référence aux comités consultatifs créés à la Commission européenne tels que le Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail (établi en 1974 par une décision du Conseil) ou le Comité consultatif bancaire (créé par la première directive bancaire en 1978). Une telle multiplication « amoindrissait le caractère privilégié de sa vocation consultative »⁴⁶⁵ et nuisait à la représentativité de ses avis. Il est vrai qu'en consultant directement les groupes de la société civile, les

⁴⁵⁹ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Le CESE : un pont entre l'Europe et la société civile organisée*, 2009.

⁴⁶⁰ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Avis du Comité économique et social, du 22 septembre 1999, sur le rôle et la contribution de la Société Civile organisée dans la construction européenne*. CES 851/99, Bruxelles, 22.09.1999.

⁴⁶¹ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Avis du Comité économique et social, du 28 mars 1974, sur la place et le rôle du Comité économique et social dans le système institutionnel communautaire et la perspective d'une évolution de celui-ci*, 28.03.1974, JOCE 28.09.1974, n° C 115.

⁴⁶² DUTOIT (L.), « Parlement européen et Société Civile: vers de nouveaux aménagements institutionnels », *Academia*, 2009, publications de l'Institut européen de l'Université de Genève, Genève.

⁴⁶³ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Avis du Comité économique et social, du 22 septembre 1999, sur le rôle et la contribution de la Société Civile organisée dans la construction européenne*, CES 851/99, Bruxelles, 22.09.1999.

⁴⁶⁴ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Avis du Comité économique et social, du 28 mars 1974, sur la place et le rôle du Comité économique et social dans le système institutionnel communautaire et la perspective d'une évolution de celui-ci*, 28.03.1974, JOCE du 28 septembre 1974, n° C 115.

⁴⁶⁵ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Avis du Comité économique et social, du 28 mars 1974, sur la place et le rôle du Comité économique et social dans le système institutionnel communautaire et la perspective d'une évolution de celui-ci*, 28.03.1974, JOCE du 28 septembre 1974, n° C 115.

institutions de l'Union européenne court-circuitaient le Comité économique et social européen.

La réforme des Traités a rééquilibré la situation en imposant des cas multiples de consultation formelle du Comité économique et social européen par le Parlement européen et le Conseil. De plus, l'article 304 TFEU offre l'opportunité au Comité économique et social européen de produire des avis d'initiatives « dans les cas où il le juge opportun ». Grâce à ces avis d'initiative, le Comité économique et social européen peut se permettre une grande pro-activité dans ses relations avec les institutions de l'Union, la Commission en particulier. En effet, il a également obtenu d'être consulté par la Commission durant la phase pré-législative.

Mais la question de la redondance du rôle de l'organe consultatif demeurait et le comité se trouvait en position de devoir à la fois justifier sa propre existence. Il ne s'est donc pas contenté des opportunités fournies par la révision des Traités. Il a profité du *momentum* créé par la montée en puissance de la société civile dans l'espace politique européen pour accentuer son rôle. Or c'est en s'appuyant sur les organisations et réseaux de la société civile que le Comité économique et social européen a renforcé ses missions traditionnelles. En 2004, il a créé un *Groupe de Liaison avec les organisations et réseaux européens de la Société Civile* dont l'objectif était d'« améliorer la représentativité et la crédibilité du Comité économique et social européen en tant que représentant institutionnel de la société civile organisée»⁴⁶⁶, mais aussi de lui assurer une visibilité accrue. Par ailleurs, le Comité s'est donné de nouvelles tâches pour que l'on ne puisse plus conclure à son inutilité. Il organise ainsi régulièrement des tables rondes et des conférences avec les représentants des sociétés civiles des pays tiers et candidats⁴⁶⁷. En somme, il s'efforce de « ramener la société civile au cœur de l'Europe»⁴⁶⁸, ce qui signifie qu'il réclame toujours plus de participation⁴⁶⁹ pour la société civile, et donc pour lui-même. Il

⁴⁶⁶ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Le CESE et la Société Civile organisée européenne renforcent leur coopération*, communiqué de presse n° 114/2004, Bruxelles, 30.09.2004.

⁴⁶⁷ Par exemple : table ronde société civile EU-Turquie ou avec la société civile chinoise ou brésilienne.

⁴⁶⁸ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Déclaration de M^{me} Anne-Marie Sigmund, Présidente du CESE, à la veille du sommet européen des 16 et 17 juin: « Il faut ramener la Société Civile au cœur de l'Europe »*, communiqué de presse N° 70/2005, Bruxelles, 16.06.2005.

⁴⁶⁹ « Le CESE se félicite de la proposition de la Commission européenne mais demande que la protection des droits des consommateurs et de leur vie privée soit renforcée et que la Société Civile participe davantage aux processus d'adoption et de consultation ». (COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, communiqué de presse n° 64/2008, Bruxelles, 2.07.2008)

recherche tout nouveau moyen possible d'établir un dialogue civil structuré, en dehors des canaux classiques de consultation⁴⁷⁰.

Cette position clairement favorable à société civile a donc conduit le Comité à relayer et généraliser les définitions élaborées par la Commission. Cela contraste avec les positions développées par le Conseil de l'Union et le Comité des régions qui maintiennent les groupes de la société civile à distance.

§2 - Le Conseil de l'Union et le Comité des régions et le Conseil de l'Union, des entités distantes par rapport à la société civile

Si, comme le Comité économique et social, le Comité des régions utilise l'expression « société civile organisée »⁴⁷¹, il a cependant adopté une stratégie d'autonomie par rapport à la société civile. Selon Carolyn MOORE⁴⁷², le comité des régions se positionne principalement comme le lieu de test de la faisabilité des idées politiques innovantes de la Commission européenne. Sa place au plus près du niveau d'exécution des décisions européennes le lui permet. C'est la raison pour laquelle il n'estime pas nécessaire de se rapprocher de la société civile. Au contraire, il affirme même être dans une position d'extériorité par rapport à elle⁴⁷³ : étant donné qu'il ne représente pas des entités « non gouvernementales »⁴⁷⁴, il ne peut représenter la société civile. D'ailleurs, souligne-t-il, la définition élaborée par la Commission européenne exclut les personnes et organisations représentant les collectivités régionales et locales de la société civile organisée. Le point 13 de l'accord inter-institutionnel sur le registre de transparence indique d'ailleurs clairement que le registre ne s'adresse pas aux autorités locales, régionales et municipales. En revanche, leurs associations

⁴⁷⁰ COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *La Société Civile dégage les composantes essentielles d'un futur dialogue civil structuré au niveau européen*, communiqué de presse N° 40/2010, Bruxelles, 24.03.2010.

⁴⁷¹ Par exemple sur son site internet officiel (accédé en octobre 2015) :

<http://cor.europa.eu/archive/news/Pages/european-citizens-initiative-cor-and-eesc-to-stimulate-pan-european-civic-participation-fr.aspx>

⁴⁷² MOORE (C.), «15 years on the sidelines? The role of the EU Committee of the Regions reassessed», *EUSA, 11th Biennial International Conference, Los Angeles, California, 23-25.04. 2009.*

⁴⁷³ COMITE DES REGIONS, *Avis du Comité des régions sur Initiative européenne en matière de transparence*, 2007/C 146/07, JOCE 30.06.2007, C146/53.

⁴⁷⁴ PROROK (T.), SZCZEPANSKA (K.) & WENINGER (T.), *Lobbying in Europe A Challenge for Local and Regional Governments*, LOGON - Local Governments Network of Central and Eastern European Countries REPORT 2002, published by AACT - Association of Austrian Cities and Towns, Vienna, 2002, p.185.

représentatives doivent s'y inscrire afin de s'adonner à toute activité de démarchage politique auprès des institutions de l'Union.

Malgré cette distanciation, le Comité des régions reconnaît que la société civile, qui a pu être décrite comme « le produit d'un processus de construction collective entre différents acteurs et réseaux de nature diverse »⁴⁷⁵, joue un rôle majeur dans la vie des régions. Le Comité des régions reconnaît donc l'importance de la société civile mais distingue les collectivités territoriales et leurs associations –qui bénéficient selon lui d'une légitimité démocratique-, des groupes de pression ou groupes d'intérêt particuliers⁴⁷⁶ qui n'en bénéficieraient pas. Le Comité ne semble d'ailleurs pas envisager de faire évoluer ses relations avec les organisations de la société civile.

Une autre institution a longtemps fait preuve d'immobilisme dans ses rapports avec les groupes de la société civile : il s'agit du Conseil de l'Union. Pendant longtemps, le Conseil de l'Union s'est montré plus distant de la société civile que le Parlement et le Comité économique et social européen. L'*EU Civil Society Contact Group*, une association regroupant de multiples organisations de la société civile, indiquait en 2009⁴⁷⁷ que le Conseil n'avait mis en place aucune stratégie ou structure de travail avec les organisations de la société civile. L'institution n'a pas non plus indiqué vouloir se rallier à la définition de la société civile élaborée par la Commission européenne.

Il n'est cependant pas possible de qualifier d'indifférence l'attitude du Conseil à l'égard de la société civile et une évolution semble se dessiner. Hélène MICHEL⁴⁷⁸ rappelle à juste titre que le Conseil a fortement incité la « société civile » à participer à l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux à la fin des années 1990. De plus, l'intérêt porté par le Conseil à la société civile est notable dans deux domaines d'action particuliers. Tout d'abord, dans le cadre de ses programmes de stabilisation, le Conseil collabore avec le Comité économique et social européen pour ouvrir des dialogues

⁴⁷⁵ Casilda GÜELL explique que «Delfour has described a region as the product of a collective construction process between actors and networks of a diverse nature. As it is the immediate reference of the citizen, civil society is fundamental in its construction», (GÜELL (C.), «Regional lobbying at the European union through institutions: the case of Catalonia», *ECPR Conference*, Pise 6-8.09.2007).

⁴⁷⁶ COMITE DES REGIONS, *Avis du Comité des régions sur Initiative européenne en matière de transparence*, 2007/C 146/07, JOCE 30.06.2007, C146/53.

⁴⁷⁷ EU CIVIL SOCIETY CONTACT GROUP, *Survey on NGOs' Access to Council – How to improve relations between NGOs and the Council of the European Union?*, Brussels, 25 February 2009.

⁴⁷⁸ MICHEL (H.), « La « Société Civile » dans la « gouvernance européenne », *Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique* », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, n°166-167, p. 30-37.

structurés avec les sociétés civiles des pays tiers voisins et candidats. Ensuite, le Conseil inclut de plus en plus des activités avec la société civile dans les programmes de travail des présidences tournantes de l'Union européenne.

Entre 2000 et 2013, les présidences ont intégré de façon croissante la société civile dans leurs programmes politiques⁴⁷⁹, dans des domaines autres que la politique extérieure commune : la cohésion sociale (présidence italienne de 2003), la santé et le développement durable (présidence belge de 2007), l'aide au développement et asile (présidence française de 2008), la culture (présidence tchèque de 2009) ou encore la communication vers les citoyens (présidence lithuanienne de 2013). L'innovation réside dans le fait que cette intégration prend la forme de consultation directe - ou de « dialogue » comme l'indiquent les présidences-, dans le cadre de conférences prévues au programme des présidences. L'*EU Civil Society Contact Group* relève notamment l'importance des partenariats conclus entre les organisations de la société civile et les présidences de l'Union. D'après cette association, les présidences représentent des partenaires très intéressants pour les organisations de la société civile, dans la perspective du développement des contacts avec le Conseil⁴⁸⁰.

On doit cependant admettre que, dans un contexte de contacts limités, les relations entre les organisations de la société civile et le Conseil restent très informelles et « dépendent beaucoup de la volonté de l'organisation de la société civile »⁴⁸¹ mais également des ressources dont elle dispose. Les organisations de la société civile contactent les représentations nationales afin de faire connaître leur position aux diplomates. Ces contacts sont certes utiles pour la collecte de l'information mais ils ont peu, ou pas, d'impact⁴⁸² sur les décisions du Conseil. Un tel résultat ne saurait étonner si l'on garde à l'esprit que le Conseil de l'Union défend l'intérêt des États membres et non celui d'organisations particulières. On peut

⁴⁷⁹ Avant l'an 2000, les présidences ne publiaient pas leur programme de travail de manière aussi visible qu'aujourd'hui. Les programmes de travail étaient diffusés au sein du Conseil par chapitres précis et non pas rassemblés en un seul document, puis présentés au Parlement européen. Ils ne sortaient pas aussi facilement du cercle des affaires publiques européennes. En conséquence, il n'a pas été possible de retrouver tous les programmes des présidences depuis 1992, point de départ de la montée en puissance de la Société Civile.

⁴⁸⁰ EU CIVIL SOCIETY CONTACT GROUP, *Survey on NGOs' Access to Council – How to improve relations between NGOs and the Council of the European Union?*, Brussels, 25 February 2009.

⁴⁸¹ EU CIVIL SOCIETY CONTACT GROUP, *Survey on NGOs' Access to Council – How to improve relations between NGOs and the Council of the European Union?*, Brussels, 25 February 2009.

⁴⁸² EU CIVIL SOCIETY CONTACT GROUP, *Survey on NGOs' Access to Council – How to improve relations between NGOs and the Council of the European Union?*, Brussels, 25 February 2009.

pourtant, avec l'*EU Society Contact Group*, estimer que ces contacts se multiplieront sans doute dans le futur car les fonctionnaires du Conseil semblent tout aussi désireux de recevoir des informations que leurs homologues de la Commission.

L'intérêt progressivement porté aux organisations de la société civile par le Conseil de l'Union s'illustre également par sa position à l'égard du registre de transparence commun au Parlement et à la Commission. Le Conseil a montré de l'intérêt pour le registre de transparence lorsqu'il se déclarait « prêt à envisager de jouer un rôle dans le cadre de ce registre et attend avec intérêt d'examiner les éventuelles modalités de sa participation avec les deux autres institutions »⁴⁸³. Toutefois, « jusqu'à présent, le Conseil demeure observateur du système »⁴⁸⁴. La position du Conseil ayant changé au fil du temps, il est probable que le Conseil finira par adhérer au registre commun, acceptant ainsi la définition commune de la société civile. Ce faisant, il participera à la consolidation de cette définition qui consolide la position de la société civile dans la procédure législative européenne.

La consolidation de la place de la société civile organisée, reconnue comme l'interlocuteur officiel des institutions de l'UE, apparaît comme une évolution pérenne que la dynamique du fonctionnement politique de l'UE vient renforcer.

SECTION 2 - LA CRISTALLISATION DE LA QUALITE D'INTERLOCUTEUR

La construction européenne est à juste titre présentée comme un processus dynamique, ce qui a plusieurs conséquences. Quand le Traité accorde un rôle nouveau ou des compétences étendues à un organe ou une institution, ils ne peuvent que très difficilement lui être retirés par la suite. De sorte qu'il est possible de présumer que le rôle attribué aux organisations de la société civile dans le Traité sur l'Union européenne s'accroîtra. De plus, la position du Conseil de l'Union à l'égard des organisations de la société civile tend à évoluer vers une coopération, ce qui devrait

⁴⁸³ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Déclaration du Conseil sur le "registre de transparence"*, Communiqué de presse 12024/11 PRESSE 196, Bruxelles, 23 juin 2011.

⁴⁸⁴ EUROPEAN PARLIAMENT, MANKO (R.), THIEL (M.) & BAUER (E.), *Briefing Registre de transparence de l'UE*, Service de recherche du Parlement européen, Service de recherche pour les députés et Unité Transparence, PE 542.170, décembre 2014

participer également de la consolidation de sa position dans le système politique européen.

C'est à un tel constat que parvient David COEN. Il remarque que les organisations de la société civile sont «attirées dans l'orbite politique de l'UE par les mandats établis dans le Traité ainsi que par le développement d'une méthode communautaire »⁴⁸⁵. Dans un document⁴⁸⁶ présenté en 2000 par le Président PRODI et le vice-président KINNOCK, la Commission a ainsi reconnu que l'accumulation de ses nouveaux domaines d'action entraîne de plus en plus d'organisations pertinentes de la société civile à se manifester à l'échelon européen⁴⁸⁷. La Commission indique qu'à mesure qu'elle « acquérait des responsabilités supplémentaires dans différents domaines, le nombre d'organisations non gouvernementales actives en Europe ou ailleurs s'est accru, ainsi que leur champ d'activité». Au moment de la rédaction de ce document, qui se situe dans la perspective des élargissements de l'Union, les auteurs ne voyaient « aucune raison de croire que ce processus ralentirait, bien au contraire ».

Emiliano GROSSMAN⁴⁸⁸ tente d'expliquer cette corrélation entre l'augmentation des domaines de compétence de la Commission européenne et le nombre d'organisations de la société civile actives. Il remarque que certaines directions générales de la Commission créent des « circonscriptions » parmi les groupes de la société civile afin de s'assurer de disposer de sources d'expertise fiables et stables pour la mission de consultation dont l'ont dotée les Traités. Ces circonscriptions correspondent à un pool d'organisations fidélisées par les activités de

⁴⁸⁵ David COEN fait la remarque suivante : « Having been pulled into the EU political orbit by treaty mandate and the development of a community method, interest groups have evolved distinct resource dependencies and interaction with the respective institutions in the policy process ». (COEN (D.) & RICHARDSON (J.), « Learning to lobby the European Union: 20 years of change ». In *Lobbying the European Union Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009).

⁴⁸⁶ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *document de discussion de la commission « la commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat »*, COM(2000) 11 final, Bruxelles, le 18.1.2000. Il est intéressant de noter que cette communication trouve sa place dans le contexte d'un « vaste processus de réforme administrative » de la Commission européenne. Les auteurs indiquent « as the European Commission has acquired additional responsibilities in a number of new policy areas, this has been matched by an ever-increasing number of NGOs operating within and outside Europe and a widening in the scope of their work. This trend can be seen in the increasing number of national NGOs creating or joining European associations and networks often based in Brussels. With the enlargement of the EU on the not too distant horizon, and the increased public scrutiny of EU affairs, there is no reason to believe that this process will slow down, rather the contrary » (p.2).

⁴⁸⁷ EU CIVIL SOCIETY CONTACT GROUP, « The European Parliament 2004-2009 and European Civil Society - À Guide for Partnership », Brussels, 2004.

⁴⁸⁸ GROSSMAN (E.), « Bringing politics back in : rethinking the role of economic interest groups in European integration », *Cahiers Européens de Sciences Po*, 2003, n°2, Centre d'Etudes Européennes at Sciences Po., Paris.

consultation organisées par la Commission, comme les forums de discussion. La création de circonscriptions *de facto* d'organisations donne une forme permanente à la société civile, ce qui contribue à son institutionnalisation.

Mais c'est surtout l'effet cliquet qui permet de considérer la place de la société civile comme définitive. Étant donné que la modification des traités ne peut se faire que selon une procédure lourde, gageons que le rôle fixé dans les traités pour la société civile évoluera peu. Le rôle prévu par les textes doit être considéré comme un seuil, une base que les institutions de l'Union, principalement la Commission et le Parlement, ne peuvent que développer. Il est en effet impératif de mettre en œuvre les Traités, et d'en clarifier les modalités pratiques. Les institutions ont donc, théoriquement, la possibilité de développer les dispositions du Traité pour en permettre une application minimale ou au contraire une application extensive. Mais en aucun cas elles ne peuvent aller en deçà de ce que le Traité prescrit : c'est là un aspect principal de l'effet de cliquet, que l'on peut rattacher à l'idée du « *spill over effect* » ou au « *path dependency* ».

B. Guy PETERS *et al*⁴⁸⁹ révèlent un autre aspect de l'effet de cliquet. Pour ces auteurs, au sein des institutions se sont mis en place « des processus d'auto-renforcement qui rendent la configuration des institutions, et donc leurs politiques, difficiles à changer une fois qu'un modèle a été établi. (...) L'institutionnalisme historique conçoit l'élaboration des politiques publiques et le changement politique comme un processus discret, caractérisé par de longues périodes de grande stabilité - dénommées « *path dependency* » - interrompues par de turbulents "moments de formation." ». L'effet de cliquet génère donc une stabilité après un changement politique important. L'insertion dans le TUE d'articles structurant le rôle de la société civile dans la procédure décisionnelle européenne représente un important changement

⁴⁸⁹ Pour B. Guy PETERS, Jon PIERRE et Desmond S. KING, « there are self-reinforcing processes in institutions that make institutional configurations, and hence their policies, difficult to change once a pattern has been established. (...) Historical institutionalism conceives of public policymaking and political change as a discrete process, characterized by extended time periods of considerable stability—referred to as “path-dependency”—interrupted by turbulent, “formative moments.” ». (PETERS (B. G.), PIERRE (J.), KING (D.S.), « The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism », *the Journal of Politics*, 4.11.2005, vol. 67, n°4, p. 1275–1300). Voir aussi BOMBERG (E.), « Understanding the EU, Theory and Concept », in BOMBERG (E.), PETERSON (J.), & STUBB (A.), *EU : How does it work ?*, Oxford University Press, second ed., 2008, p.3-21.

politique. Mais en raison de l'effet de cliquet, de changement politique garantit une période de stabilité, propice au développement du rôle de la société civile.

On peut, avec Florence AUTRET⁴⁹⁰, mettre en avant une autre conséquence positive de l'effet de cliquet pour les groupes de la société civile : l'obligation pour les institutions de l'Union, la Commission en particulier, de réglementer de plus en plus finement l'activité de consultation et de développer la définition de la société civile, ce qui revient à toujours plus l'institutionnaliser. Antonin COHEN *et al*⁴⁹¹ expliquent cette obligation par la nécessité pour la Commission de maîtriser son environnement politique. En effet, la Commission européenne est devenue « victime du succès de sa propre politique de soutien aux organisations de la société civile ». Sa politique de soutien aux organisations de la société civile a en effet généré un environnement politique où une concurrence s'est installée entre les élites économiques, les organisations non gouvernementales et les syndicats. Ces entités se trouvent en concurrence pour l'influence qu'ils peuvent avoir sur le contenu des projets législatifs. Ce type de concurrence rend l'espace politique européen difficile à maîtriser durablement.⁴⁹² Selon Antonin COHEN *et al*⁴⁹³, la seule manière pour les institutions de l'Union d'acquérir la maîtrise de leur propre espace politique, est de continuer à suivre la voie de l'institutionnalisation et de la formalisation, c'est-à-dire d'accorder une forme et une structure légales aux différents acteurs actifs dans l'espace politique européen, mais également de réguler leurs relations avec les institutions de l'Union européenne. Ces dernières pourront alors contrôler le nombre et la nature des organisations participant aux consultations.

En somme, et cela peut sembler paradoxal alors que c'est la Commission qui a construit les notions désignant les interlocuteurs des institutions de l'UE, Commission et Parlement se trouvent dans une réelle situation de dépendance à l'égard des organisations de la société civile. Les institutions de l'Union ont en effet un besoin

⁴⁹⁰ AUTRET (F.), « « L'affaire Kallas » , peut-on réguler les lobbyistes ? » dans *Chroniques de la gouvernance, Le lobbying, fléau ou mutation de la démocratie ?*, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, éd. Charles Léopold Mayer, Paris, 2008, p.67-77.

⁴⁹¹ COHEN (A.), DEZALAY (Y.) & MARCHETTI (D.), « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol.1, n°2, p.166-167.

⁴⁹² AUTRET (F.), « « L'affaire Kallas » , peut-on réguler les lobbyistes ? » dans *Chroniques de la gouvernance, Le lobbying, fléau ou mutation de la démocratie ?*, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, éd. Charles Léopold Mayer, Paris, 2008, p.67-77.

⁴⁹³ COHEN (A.), DEZALAY (Y.) & MARCHETTI (D.), « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol.1, n°2, p.166-167.

constant d'expertise que seules ces organisations peuvent combler. Et ces besoins sont, selon Antonin Cohen⁴⁹⁴, à l'origine de « l'émergence de nouvelles générations de professionnels de l'Europe, tant au sein des élites bureaucratiques de la Commission que parmi les nombreux représentants d'intérêt divers »⁴⁹⁵. D'où la nécessité de formaliser la collaboration entre les institutions de l'Union européenne et les organisations de la société civile. La société civile doit d'ailleurs, à son tour, accepter une autre nécessité : celle du caractère inévitable de l'intégration européenne. La Commission et le Parlement européen ne peuvent fonctionner correctement sans l'apport des organisations de la société civile car se séparer d'elle serait trop compliqué et impliquerait une réforme profonde de tout le système et particulièrement coûteuse (en ressources humaines et finances). Les institutions de l'Union européenne sont donc engagées sur un chemin d'interdépendance avec la société civile, qu'ils ne peuvent maîtriser que par la formalisation, suite logique de la rationalisation de leur collaboration.

En cohérence avec cette logique, la Commission européenne a mis en place des canaux officiels de consultation, qui sont de multiples voies d'accès, pour les groupes de la société civile, à la procédure décisionnelle.

⁴⁹⁴ COHEN (A.), DEZALAY (Y.) & MARCHETTI (D.), « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol.1, n°2, p.166-167.

⁴⁹⁵ COHEN (A.), DEZALAY (Y.) & MARCHETTI (D.), « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol.1, n°2, p.166-167.

TITRE 2 – LA CONSECRATION DE CANAUX OFFICIELS D’INFLUENCE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Lorsqu’au début de la décennie 1990 la Commission a commencé à développer sa relation avec les groupes d’intérêts spéciaux à but non lucratif⁴⁹⁶, elle a immédiatement estimé nécessaire d’établir un certain nombre de principes directeurs clairs « pour s’assurer que les consultations systématiques et régulières avec les organisations non gouvernementales soient également significatives ». L’idée de rationaliser la procédure de consultation a alors fait son apparition. Le terme « rationaliser » est d’usage courant dans la doctrine de droit constitutionnel français⁴⁹⁷ : il décrit les mesures prises pour stabiliser les relations entre le Parlement et le gouvernement dans un régime parlementaire. Bien que dans notre étude la société civile regroupe des groupes du secteur privé, un phénomène de stabilisation de la collaboration entre cette société civile et les institutions de l’Union européenne a néanmoins eu lieu, de sorte qu’il est permis d’utiliser ici le terme rationalisation.

Sonia MAZEY et Jeremy RICHARDSON⁴⁹⁸ rapportent comment, dès 1996, la Commission a jugé nécessaire de rationaliser le processus de consultation. À cette époque, « pour tenter de rationaliser le processus de consultation, la Commission proposa (...) la création d’une ou de plusieurs organisations (ouvertes à tous les représentants des groupes d’intérêts) par le biais desquelles les groupes communiqueraient avec elle ». Cette solution ne s’est pourtant pas avérée suffisante. La Commission a rapidement reconnu que « the Single European Act, coupled with the progress of the White Paper programme, prompted a sharp increase in lobbying at Commission level »⁴⁹⁹, admettant implicitement la nécessité de canaliser le démarchage politique. La Commission a donc décidé d’organiser la consultation selon

⁴⁹⁶ DACHEUX (E.), « Associations et construction européenne : vers une société civile internationale ? », *Études de communication* [En ligne], 2003, n°26.

⁴⁹⁷ Voir par exemple BALME (R.), « Le parlementarisme rationalisé de la Cinquième République à la lumière du choix rationnel ». *Revue française de science politique*, 1998, vol. 48, n°1, p. 147-150. Autre exemple : DELCAMP (A.), « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé » ». *Revue française de droit constitutionnel*, 2011/3, n° 87, p. 465 – 498.

⁴⁹⁸ Les auteurs indiquent que « les hauts fonctionnaires de la Commission sont très désireux de rationaliser le système de consultation des groupes. Ils souhaitent notamment établir des rapports plus stables et plus gérables avec des groupes dont, en tant qu’architectes et gestionnaires des politiques européennes, ils dépendent de plus en plus en matière d’expertise et de coopération », (MAZEY (S.) & RICHARDSON (J.), « La Commission européenne : une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, 1996, 46e année, n°3, pp. 409-430).

⁴⁹⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *An open and structured dialogue with special interest groups*, Communication, Brussels, OJC 63 of the 5 March 1993.

des principes rationnels en vue d'assurer une meilleure gestion du flux d'information transmis pendant les interactions avec les groupes d'intérêts. Des *lignes directrices ont été établies pour la consultation*⁵⁰⁰ et plus tard, pour l'usage de l'expertise⁵⁰¹. Poursuivant son objectif de rationalisation, la Commission a créé la base de données CONECCS en 2003⁵⁰², puis son propre registre des lobbyistes en 2008 et enfin le registre a été mis en commun avec celui du Parlement en 2011. Avec l'adoption du TUE signé à Lisbonne, la rationalisation est devenue synonyme d'institutionnalisation. Le terme « institutionnaliser » est ici employé dans le sens d'accorder une forme et une structure établies par la loi aux différents acteurs actifs dans l'espace politique européen. En fait, la Commission a exigé des organisations souhaitant participer dans les consultations de l'Union européenne, qu'elles répondent dans leur organisation interne, aux principes de bonne gouvernance que sont la représentativité, la responsabilité et la transparence. Elle les a également, et surtout, encouragé à utiliser voies officielles d'accès – également appelés canaux officiels de participation de la société civile -, que la Commission met à leur disposition pour collaborer à la conception du projet législatif.

Les possibilités d'intervention de la société civile dans la procédure législative étape par étape.

Commençons par rappeler, à l'aide de la figure suivante qui décrit le déroulement de la procédure pré-législative depuis la conception du programme politique jusqu'à la première lecture en phase législative, la multiplicité de ces voies d'accès à la procédure décisionnelle. La longueur de la procédure pré-législative (qui selon Daniel GUEGUEN⁵⁰³, dure un maximum de 84 semaines, offre tout le temps nécessaire aux groupes de la société civile désirant participer.

⁵⁰⁰ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission - Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11 décembre 2002.

⁵⁰¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Communication du président à la Commission - Encadrement des groupes d'experts de la commission: règles horizontales et registre public*, C(2010) 7649 final, Bruxelles, 10.11.2010.

⁵⁰² L'idée d'établir une base de données listant tous les participants aux consultations était récurrente dans la stratégie de rationalisation des relations depuis que le Parlement avait créé en 1995 un registre des lobbyistes.

⁵⁰³ GUEGUEN (D.), *The new practical guide to the EU labyrinth: Understanding the European Institutions' Structures, Powers and Procedures Through Examples, Diagrams and Summaries*, 7th ed., EIS Europe Information Service, Brussels, 2005, 133pp.

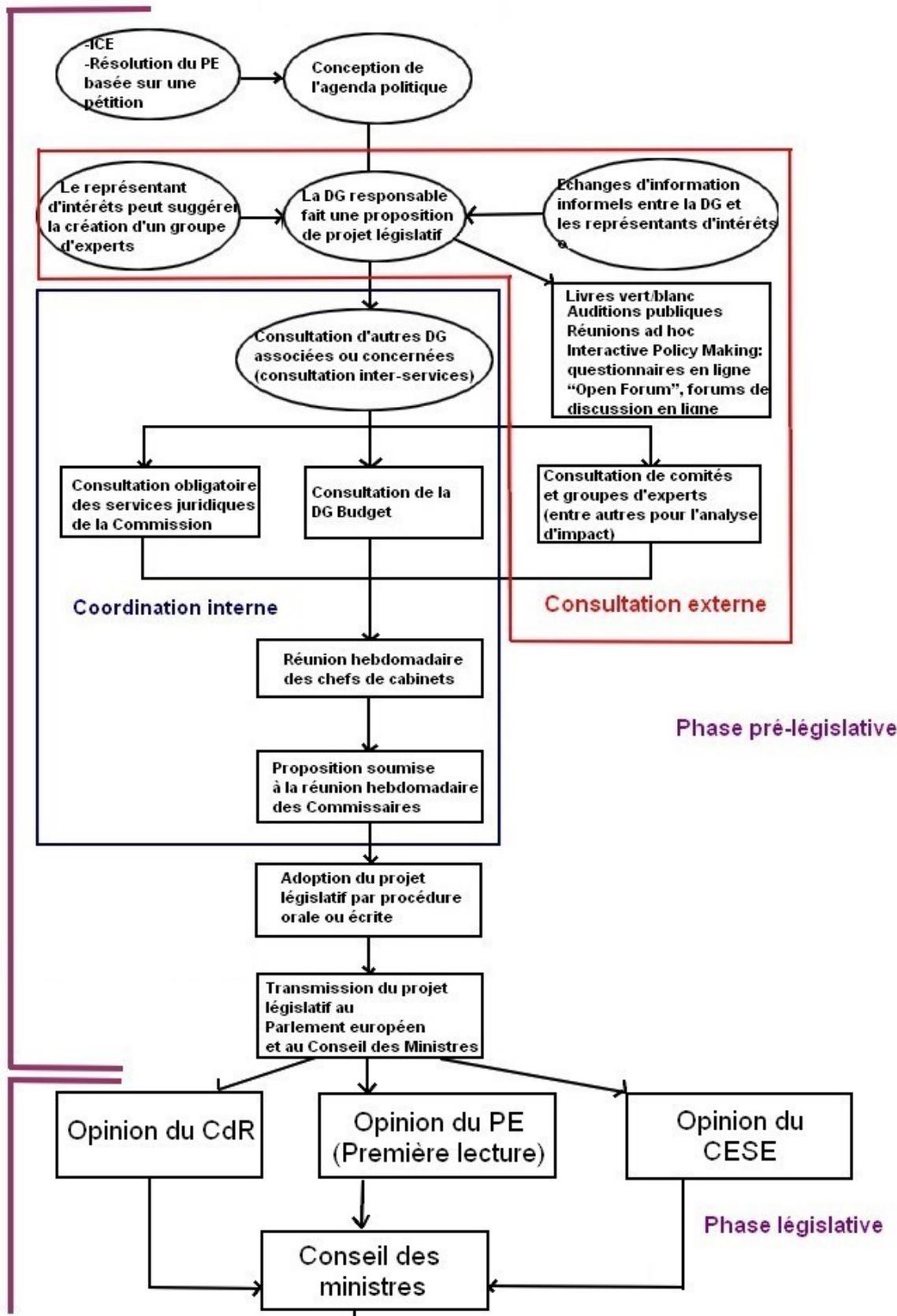


Figure 2 - Les phases pré-législative et législative

Précisons pour commencer que le schéma présenté est applicable dans chacune des directions générales de la Commission européenne.

La figure montre que les efforts de démarchage politique des organisations de la société civile peuvent commencer dès l'étape de la conception de l'agenda politique. Grâce aux deux outils spécialisés que sont l'initiative citoyenne européenne (ICE) et la pétition, les organisations de la société civile ont l'opportunité d'influer sur le contenu de l'agenda politique de la Commission européenne. Lors du développement de son agenda politique, la Commission conduit en effet une consultation interne de ses services (« coordination interne ») à laquelle les groupes de la société civile n'ont pas accès. Elle procède également à une consultation externe des tiers intéressés, sur laquelle les groupes de la société civile concentrent leurs efforts puisqu'elle sert de base à la rédaction du projet d'acte législatif. La consultation représente le second canal officiel de participation mis à la disposition des groupes de la société civile.

La figure récapitule également les activités relevant des deux catégories de collaboration de la société civile : représentation d'intérêt mais aussi la consultation et la participation. L'utilisation de l'initiative citoyenne européenne et de la pétition relève de la participation. Durant la mise en pratique du programme politique, ou phase pré-législative (préparation des projets d'actes législatifs), les groupes de la société civile peuvent inviter les représentants de la Commission européenne à s'exprimer lors de conférences ou échanger des informations avec eux d'une autre manière informelle. Ces sollicitations relèvent de la représentation d'intérêt (seconde ligne de la figure). En revanche, les réponses des groupes de la société civile organisée à des livres verts, ou blancs, ou à d'autres sollicitations de la Commission, ainsi que la contribution à des groupes d'experts mis en place par la Commission, relèvent de la consultation. En somme, l'apport des groupes de la société civile occupe une place théorique au moins aussi importante que la consultation interne durant la phase pré-législative.

Toutefois, cette figure ne rend compte que du début de la phase législative car l'implication des groupes de la société civile durant la phase législative est différente. Des contacts informels ont lieu entre les représentants des groupes de la société civile organisée et les eurodéputés. Bien que les représentants d'intérêt soient invités à s'inscrire au registre de transparence, les contacts informels qu'ils sollicitent avec les

eurodéputés relèvent de la représentation d'intérêt, puisqu'ils sont de l'initiative des représentants d'intérêt, et non (au contraire de la consultation) de celle des eurodéputés. Si des représentants d'intérêt se retrouvent dans des intergroupes non officiel, alors l'activité relève de la participation. En revanche, des représentants d'intérêt échangeant avec des eurodéputés dans des intergroupes officiels, à l'invitation du Parlement européen, relèvent de la consultation. La voie d'accès officielle des groupes de la société civile à la phase législative de la procédure décisionnelle passe par le Comité économique et social européen. Le Comité économique et social européen ne représente pas une nouveauté puisqu'il existe depuis les origines des Communautés européennes, il n'est pas nécessaire de le développer plus avant dans la présente étude. Cependant, deux outils sont devenus canaux officiels de participation nécessitent une analyse plus détaillée. Il s'agit de l'initiative citoyenne européenne et de la pétition.

Pour présenter les différents canaux d'influence de la société civile, il faut donc distinguer la participation de la société civile et la consultation de la société civile. L'Organisation pour la coopération et le développement en Europe a clarifié la différence⁵⁰⁴. Dans la consultation, le citoyen (ou tout autre destinataire) attend passivement que l'institution prenne l'initiative. La participation, quant à elle, implique que les citoyens eux-mêmes jouent un rôle actif dans l'élaboration des politiques, par exemple en proposant des options stratégiques à l'institution. C'est ce qu'indique l'article 11-4 TUE lorsqu'il dispose que les citoyens « peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, (...), à soumettre une proposition ».

Le présent titre décrit tout d'abord les canaux officiels de participation de la société civile (Chapitre 1) puis présente les règles applicables à la consultation de la société civile (Chapitre 2).

⁵⁰⁴ OCDE, *Citizens as partners - OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, 2001, 108 p., ed. OCDE.

CHAPITRE 1 - LA MISE EN PLACE DE CANAUX OFFICIELS DE PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Deux outils particuliers ont été conçus pour la participation des citoyens. Le premier de ces outils⁵⁰⁵ est l'initiative citoyenne européenne (article 11 TUE et 24 TFUE). Le second, la pétition (article 24 TFUE), consiste à informer le Parlement, notamment d'une situation nécessitant une action législative, à charge pour le Parlement de saisir la Commission européenne. Ces deux instruments permettent l'inscription d'un sujet particulier à l'agenda politique de la Commission. L'agenda politique est le programme de travail de la Commission pour une période d'un à cinq ans⁵⁰⁶ : il marque le début de la phase pré-législative de la procédure décisionnelle⁵⁰⁷. Pieter BOUWEN⁵⁰⁸ souligne combien représenter un intérêt auprès de la Commission à ce stade de la procédure décisionnelle est décisif et stratégique. Cela permet de demander à la Commission de mettre à son programme un sujet précis⁵⁰⁹ ou au contraire de la convaincre d'en retirer un (ce qui est plus difficile). C'est pourquoi, nous montre Beate KOHLER-KOCH⁵¹⁰, les groupes de la société civile organisée tentent d'utiliser l'initiative citoyenne et la pétition à leur avantage. Il convient donc

⁵⁰⁵ Pour Marcel SANGSARI, «the ECI is therefore an “agenda-setting mechanism” », (SANGSARI (M.), *The European Citizens' Initiative: An early assessment of the European Union's new participatory democracy instrument*, Canada-Europe transatlantic dialogue: seeking transnational solutions to 21st century problems, Policy Paper, p. 7-8, 01.2013).

⁵⁰⁶ La Commission européenne décide des sujets qui seront mis à consultation dans des documents tels que « *Political Guidelines for the Next Commission* » (programme sur 5 ans) et « *Commission Work Programme* » à l'année.

⁵⁰⁷ KOHLER-KOCH (B.), « Organised interests in the EC and the European Parliament », *European Integration Online Papers (EIoP)*, 1997, vol.1, n°009; BAUMGARTNER (F.R.), « Interest Groups and Agendas ». In *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups* edited by SANDY MAISEL (L.) & JEFFREY BERRY (M.), 2010; et JONES (B.D.) & BAUMGARTNER (F.R.), « Representation and Agenda Setting », *The Policy Studies Journal*, 2004, vol. 32, n°1, p.1-24.

⁵⁰⁸ Pieter BOUWEN dit précisément : « the strategic choice of 'early lobbying' applies to the European Commission as an agenda-setter during the early phases of the EU legislative process », (BOUWEN (P.), « The European Commission ». In *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Part II - Institutional demands, edited by COEN (D.) & RICHARDSON (J.), Oxford University Press, 2009).

⁵⁰⁹ Il est plus simple, pour les groupes de la société civile organisée, d'essayer d'influencer la hiérarchie des priorités de la Commission, plus tôt que d'essayer de mettre à l'agenda politique un sujet totalement nouveau. En effet, la Commission européenne donne l'impression d'être très autonome dans son rôle d'initiative législative, en réalité ce n'est pas tout à fait le cas : 20 à 25% des propositions de la Commission suivent des résolutions, donc des demandes, du Conseil ou du Parlement européen; 30% des propositions sont des conséquences des obligations internationales de l'Union européenne; 10 à 15% des propositions sont faites de par les obligations issues des Traités ou de la législation secondaire, enfin 20% consistent en la mise à jour de textes. (Pour les statistiques: BOMBERG (E.), PETERSON (J.) & STUBB (A.), *EU : How does it work ?*, Oxford University Press, 2nd ed., 2008).

⁵¹⁰ KOHLER-KOCH (B.), « Organised interests in the EC and the European Parliament », *European Integration Online Papers (EIoP)*, 1997, vol.1, n°009.

de présenter ces deux instruments de façon dynamique et de souligner l'usage qu'en font les acteurs concernés. On observe que les groupes de la société civile se servent du canal officiel de participation qu'est l'initiative citoyenne bien qu'il n'ait pas été conçu pour eux (Section 1). La pétition est également une voie d'influence, notamment en relai d'une initiative citoyenne qui n'est pas allée à son terme (Section 2).

SECTION 1 - L'USAGE DE L'INITIATIVE CITOYENNE PAR LES GROUPES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les auteurs du Traité de Lisbonne ont fait preuve d'innovation⁵¹¹ en créant l'initiative citoyenne européenne consacrée à l'article 11-4 TUE⁵¹². Pour Pawel GLOGOWSKI et Andreas MAURER⁵¹³, l'initiative citoyenne européenne doit être analysée à la lumière de l'article 10-3 TUE, qui concevait la participation de tout citoyen à la vie démocratique de l'Union comme un droit ; ce serait même un aspect particulièrement novateur de l'initiative citoyenne. Pourtant, le droit de présenter ou signer une initiative citoyenne européenne n'est pas mentionné parmi les droits explicites de citoyens de l'Union européenne visés par l'article 20-2 TFUE. En réalité, l'initiative citoyenne européenne peut être analysée comme un instrument fortement encadré pour éviter les abus et permettre aux seules propositions citoyennes constructives d'aboutir (§1). Malgré cet encadrement - ou peut-être à cause de lui-, les initiatives citoyennes européennes se trouvent plus à la portée des organisations de la société civile que des citoyens européens (§2).

§1 - Une initiative encadrée favorisant les propositions citoyennes constructives

Le recours à l'initiative citoyenne européenne est encadré par deux règlements. Le règlement n°211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011

⁵¹¹ Franklin DEHOUSSE et Didier VERHOEVEN ont salué l'initiative citoyenne européenne comme un changement fondamental dans le système institutionnel de l'Union européenne, (DEHOUSSE (F.) & VERHOEVEN (D.), « *The European Citizens' Initiative: next big thing or new false good idea?* », *Egmont Paper*, 2013, vol. 59, Egmont Royal Institute for International Relations). Victor CUESTA la considère comme le lien entre les droits civiques et les droits collectifs puisqu'elle permet d'introduire dans le programme législatif des revendications collectives (CUESTA (V.), « *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy* », *European Public Law*, 2010, vol.16, n°1, p. 123–138). Pour Pawel GLOGOWSKI et Andreas MAURER le dernier élément de démocratie participative inclus dans le TUE est l'initiative citoyenne européenne (article 11-4 TUE), (GLOGOWSKI (P.) & MAURER (A.), « *The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits* », *Reihe Politikwissenschaft Political Science*, 2013, n°134, Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies, Vienna). Pour Gudrun EISELE, l'initiative citoyenne européenne représente un pas important vers une « démocratie transnationale », essentielle à la création d'un espace public européen (EISELE (G.), « *European civil society – A glance at recent literature* », *NEZ Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance*, 30.05.2005, Munich).

⁵¹² « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, 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»

⁵¹³ GLOGOWSKI (P.) & MAURER (A.), « *The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits* », *Reihe Politikwissenschaft Political Science*, 2013, n°134, Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies, Vienna.

relatif à l'initiative citoyenne⁵¹⁴ a mis en place une procédure précise qui fixe les conditions de fonctionnement d'une initiative citoyenne européenne. De plus, le règlement d'exécution n°1179/2011 de la Commission du 17 novembre 2011 décrit précisément les spécifications techniques pour les systèmes de collecte de signatures en ligne de l'initiative citoyenne. La comparaison avec la pétition est instructive : cette dernière ne bénéficie pas d'un tel encadrement, pas plus que les autres outils de consultation mis à la disposition des citoyens. Cet encadrement réglementaire nous semble révéler la volonté des institutions de l'Union d'éviter un usage inapproprié des initiatives citoyennes. L'encadrement du recours à l'initiative citoyenne inclut non seulement un respect rigoureux, par les concepteurs d'une initiative, des domaines de l'initiative, mais également un test d'admissibilité (A). Dans le même sens, la faible effectivité des contestations du rejet d'une initiative nous semble de nature à dissuader les initiatives fantaisistes (B).

A. La mise en place de filtres pour limiter l'utilisation abusive de l'initiative citoyenne

Différents filtres ont été mis en place pour distinguer les propositions d'initiatives citoyennes européennes réalistes des propositions fantaisistes. Le premier filtre tient au fait que le monopole de l'initiative législative reste entre les mains de la Commission (1). Le deuxième filtre est le calendrier : la vie d'une ICE doit se décomposer en en cinq étapes strictement encadrées (2).

1) La préservation du monopole de l'initiative législative de la Commission

Dès sa conception, des craintes se sont exprimées sur le risque que les groupes d'intérêt ne s'emparent de l'initiative citoyenne européenne⁵¹⁵. Luis BOUZA-

⁵¹⁴ Le règlement est en vigueur depuis le 1 avril 2012. Pour l'exécution de ce règlement, un Comité (composés de représentants de la Commission et des États membres) soutenu par un groupe d'experts nationaux facilite la coordination entre États membres. Ces deux groupes sont créés par la Commission et soumis aux règles de transparence et d'accès aux documents.

En mars 2015 la Commission a présenté le premier des rapports qu'elle doit faire tous les trois ans au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement. Une des annexes du règlement a été modifiée et une version consolidée a été adoptée en 2014. Le réexamen du règlement était prévu pour avril 2015.

⁵¹⁵ EUROPEAN PARLIAMENT, *Study – European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*, PE 509.982, Directorate general for internal policies, Policy department C: citizens' rights and constitutional affairs, petitions and constitutional affairs, May 2014,p.24.

GARCIA rappelle combien « la discussion « a été influencée par les craintes que l'ICE [initiative citoyenne européenne] ne soit détournée par des lobbies et ne représenterait plus une occasion pour les citoyens ordinaires, mais pour les groupes ayant déjà accès à l'UE via le lobbying traditionnel »⁵¹⁶. C'est pourquoi le Parlement européen a proposé, entre autres conditions d'utilisation strictes, de réserver le droit de lancer une initiative citoyenne à des personnes physiques organisées en un comité de citoyens résidant dans sept États membres.

La crainte des concepteurs de l'initiative de la voir européenne détournée de sa vocation d'origine paraît fondée. Ainsi par exemple, Fleishman-Hillard⁵¹⁷, un cabinet de relations publiques ayant un bureau à Bruxelles, a proposé ses services aux entreprises pour monter des campagnes de promotion de leurs intérêts en utilisant l'initiative citoyenne européenne. Mais si l'initiative ne doit pas devenir un instrument aux mains des groupes d'intérêts, elle ne doit pas non plus être confondue avec un « référendum ». Comme le rappellent Franklin DEHOUSSE et Didier VERHOEVEN⁵¹⁸, l'initiative citoyenne européenne peut en effet être comparée à une pétition en ce sens qu'elle vise à demander à la Commission d'examiner un problème soumis par un nombre très large de citoyens⁵¹⁹. La question soulevée doit donc relever des domaines de compétence de la Commission européenne. Par ailleurs, la demande doit soutenir l'application des Traités. Le règlement relatif à l'initiative citoyenne⁵²⁰ dispose clairement que la procédure d'initiative citoyenne européenne permet d'« inviter » (considérant n°1) la Commission à soumettre une proposition d'acte juridique. L'initiative citoyenne européenne n'est donc pas contraignante juridiquement pour la Commission et ses promoteurs n'ont aucune garantie juridique que l'institution se conformera à leur demande. Elle décide en toute discrétion, mais

⁵¹⁶ BOUZA GARCIA (L.), « The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy », International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2013, 30p.

⁵¹⁷ THE INDEPENDENT, RAWLINSON (K.), « Revealed: lobbyists' plans to hijack 'people's petitions' », The Independent, 10 April 2012. Voir aussi FLEISHMAN HILLIARD COMMUNICATIONS, « Is your organisation ready for the European Citizens' Initiative ? », FH 'TECH SPOTLIGHT', n°7, March 2011. <http://fleishman-hillard.eu/files/2012/11/European-Citizens-Initiative-March-2011.pdf>

⁵¹⁸ DEHOUSSE (F.) & VERHOEVEN (D.), « The European Citizens' Initiative: next big thing or new false good idea? », *Egmont Paper*, 2013, vol.59, Egmont Royal Institute for International Relations.

⁵¹⁹ L'article 2-1 du règlement 211/2011 indique qu'il s'agit d'« une initiative présentée à la Commission (...), invitant la Commission à soumettre, dans le cadre de ses attributions, une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles des citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités ».

⁵²⁰ *Règlement (EU) No 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.*

doit motiver sa décision, qu'il s'agisse d'une acceptation ou d'un rejet. On le voit, la Commission conserve donc le monopole de l'initiative législative. En ce sens, l'initiative citoyenne européenne ne serait qu'une étape préliminaire d'un processus législatif toujours initié par la Commission.

C'est donc sans surprises que, afin d'éviter que des initiatives fantaisistes ne parasitent le travail de la Commission, l'institution peut filtrer les initiatives citoyennes. La Commission ne peut empêcher les groupes de la société civile d'utiliser l'initiative citoyenne européenne à leur avantage mais elle contrôle strictement toutes les initiatives qui lui sont soumises. Le règlement prévoit une procédure qui se déroule en cinq étapes précises.

2) *L'encadrement strict du lancement d'une initiative citoyenne européenne*

Le lancement d'une initiative citoyenne obéit à une chronologie que les acteurs doivent respecter. La première étape consiste en la formation d'un comité de citoyens⁵²¹. Dans un deuxième temps, il convient d'enregistrer l'initiative proposée auprès de la Commission⁵²². Après quoi démarre la collecte des signatures (article 5), ce qui est la troisième étape de la procédure. Une fois la collecte achevée, les États membres doivent vérifier les signatures (article 8 règlement (UE) n°211/2011⁵²³), cette étape constituant la quatrième étape. L'initiative peut enfin être formellement présentée à la Commission européenne (article 9), ce qui représente la cinquième et ultime étape. Chacune des cinq étapes est encadrée par des conditions précises, à commencer par la formation du comité de citoyens organisateurs.

L'article 3-1 du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne dispose clairement que « Les organisateurs sont des citoyens de l'Union ». Ces citoyens désireux de présenter une initiative citoyenne européenne doivent s'organiser en comité « comité promoteur transnational »⁵²⁴. L'article 3 établit

⁵²¹ Article 3-2 du règlement

⁵²² Article 4-1 du règlement

⁵²³ Règlement (UE) n°211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.

⁵²⁴ Expression très juste employée par Fabrice ANDREONE, (ANDREONE (F.), NEFRAM (E.) & PONZANO (P.), «Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011, vol.4, n°140, p.853-877).

le nombre minimum de membres composant ce comité à au moins sept, résidents dans sept États membres différents. Pawel GLOGOWSKI et Andreas MAURER⁵²⁵ remarquent que la disposition liée à la résidence des membres du comité est une recommandation contraignante pour les organisateurs, qui vise à assurer le caractère transnational de l'initiative. Condition obligatoire sanctionnée par un refus d'enregistrement si elle n'est pas respectée, elle paraît toutefois disproportionnée.

Toujours est-il que la constitution du comité d'organisateur fonctionne comme un filtre empêchant la Commission de se retrouver noyée sous les initiatives. En effet, seuls des citoyens motivés par un sujet sérieux ne se décourageront pas devant la difficulté de la tâche. D'un autre côté, les réseaux déjà existants (organisations non gouvernementales par exemple) se voient favorisés car il est plus facile que pour un simple particulier de constituer le comité.

Une fois le comité constitué, celui-ci doit se charger d'une tâche fondamentale : vérifier que leur projet d'initiative citoyenne européenne entre bien « dans le cadre des attributions »⁵²⁶, soit les domaines de compétences, de la Commission européenne. Ni le TUE, ni le règlement d'application 211/201 ne fournissent une liste des domaines exclus du champ d'application de l'initiative citoyenne européenne. Toutefois, nul ne doute que la politique étrangère et de sécurité commune soit exclue du domaine de l'initiative citoyenne européenne. Dans la politique étrangère et de sécurité, le droit d'initiative appartient aux États membres ainsi qu'au Haut Représentant. En revanche, la possibilité d'une initiative citoyenne dans le domaine de la justice et les affaires intérieures peut être discutée puisque la Commission partage le droit d'initiative législative avec un quart des États membres (article 76 TFUE).

Par ailleurs, la question de savoir si une initiative citoyenne européenne permettrait d'obtenir une modification des Traités se pose. M. Mario TENREIRO⁵²⁷ et

⁵²⁵ GLOGOWSKI (P.) & MAURER (A.), «The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits», *Reihe Politikwissenschaft Political Science*, 2013, n°134, Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies, Vienna.

⁵²⁶ Article 2-1 du règlement n° 211/2011, « on entend par: 1) «initiative citoyenne»: une initiative présentée à la Commission conformément au présent règlement, invitant la Commission à soumettre, dans le cadre de ses attributions, une proposition appropriée ».

⁵²⁷ M. TENREIRO s'exprimait durant la conférence « Civic participation and the EU » organisée par the European Citizens Action Service à la Représentation de la région Saxony-Anhalt auprès de l'Union européenne, à Bruxelles, 2.12.2013.

Mme RIVE s'exprimait durant la conférence « ECI Legal Framework – Need for Reform? » organisée par the European Citizens Action Service au Comité économique et social européen, à Bruxelles, 10.12.2014.

Mme Charlotte RIVES, du Secrétariat général de la Commission européenne, ont répondu négativement : l'article 11 du TUE ainsi que le règlement d'application se réfèrent exclusivement aux initiatives visant à l'application du Traité et non pas à le changer. Les initiatives citoyennes européennes demandant la révision des Traités seraient donc automatiquement rejetées.

Enfin, le domaine dans lequel une initiative citoyenne européenne peut être proposée constitue le test d'admissibilité fondamental. Il s'agit là du troisième filtre. Avant d'initier la collecte des signatures, le comité doit enregistrer l'initiative citoyenne européenne qu'ils proposent auprès du Secrétariat général de la Commission européenne⁵²⁸. Le Secrétariat examine l'objet et les objectifs de la proposition. Il vérifie les quatre conditions établies à l'article 4-2 du règlement. Une fois le comité de citoyens mis en place, il faut s'assurer que l'initiative proposée ne tombe pas « manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission ». Cette condition est fondamentale, comme l'a confirmé le Tribunal de première instance dans l'affaire *Alexios Anagnostaki/Commission*⁵²⁹. Cependant, la Commission a reconnu par le truchement de Mme Charlotte RIVES⁵³⁰, ne pas attendre du comité qu'il fournisse une base juridique précise. Elle estime que si malgré une base juridique erronée, la proposition d'initiative citoyenne européenne entre dans le cadre des compétences de la Commission, elle peut être enregistrée. La règle serait même interprétée en faveur d'une proposition d'initiative citoyenne européenne, tout refus étant soumis à une consultation inter-services avant notification. En se montrant peu exigeante sur la fourniture d'une base juridique juste dans la proposition d'initiative

⁵²⁸ Le comité d'organisateur doit en plus fournir à la Commission des informations personnelles relatives à chaque membre du comité, en plus d'informations sur le financement et sur les soutiens dont ils disposent.

⁵²⁹ Affaire T-450/12, «Un million de signatures pour une Europe solidaire», transmise à la Commission le 13 juillet 2012. *Alexios Anagnostakis contre Commission* en septembre 2015. Dans cette affaire, un citoyen grec a déposé auprès de la Commission européenne une proposition d'initiative citoyenne européenne dans le domaine économique et monétaire (articles 119 à 144 TFUE). En effet, l'objet en était de consacrer dans la législation de l'Union le «principe de l'état de nécessité, selon lequel, lorsque l'existence financière et politique d'un État est menacée du fait du remboursement d'une dette odieuse, le refus de paiement de cette dette est nécessaire et justifié». Devant le refus de la Commission d'enregistrer la proposition au motif qu'elle ne relevait pas de ses attributions, le citoyen a saisi le Tribunal de l'Union européenne pour faire annuler la décision de la Commission. Dans un arrêt du 30 septembre 2015 le Tribunal a confirmé la décision de la Commission.

⁵³⁰ Mme RIVE s'exprimait durant la conférence « ECI Legal Framework – Need for Reform? » organisée par the European Citizens Action Service au Comité économique et social européen, à Bruxelles, 10.12.2014.

citoyenne européenne, l'objectif de la Commission est donc clairement de favoriser l'utilisation de cet outil.

Mais en contrepartie, le sérieux de l'initiative citoyenne européenne doit être garanti. Les conditions énoncées ont pour rôle d'écarter les initiatives «manifestement abusive, fantaisiste ou vexatoire»⁵³¹. Enfin, et c'est la dernière condition vérifiée par le secrétariat général de la Commission, l'initiative citoyenne européenne proposée ne doit pas être « manifestement contraire aux valeurs de l'Union » établies à l'article 2 TUE.

La vérification de l'ensemble des conditions énumérées constituent le « test d'admissibilité juridique »⁵³², c'est-à-dire un filtre permettant de s'assurer du sérieux de l'initiative citoyenne européenne proposée. Le test se révèle crucial : le comité d'organisateur doit démontrer que son projet d'initiative citoyenne européenne s'intègre complètement dans les domaines de compétence de la Commission. De même, si la deuxième condition paraît claire, une étude⁵³³ menée par le cabinet d'avocats Freshfields Bruckhaus Deringer LLP pour *l'European Citizens Action Service*, montre qu'en réalité, le test d'admissibilité juridique n'est pas simple à passer. Une initiative citoyenne européenne doit se baser sur une disposition du Traité pouvant plus tard servir de base juridique à un acte de l'Union. Or, une telle base n'est pas aisée à déterminer pour les non spécialistes. Ainsi, une initiative citoyenne européenne serait rejetée si elle proposait une harmonisation dans un domaine où

⁵³¹ La doctrine s'interroge sur le degré de clarté du terme « manifestement » : pour Fabrice ANDREONE, « L'insertion de l'adverbe manifestement vise à éviter que la Commission ne refuse d'emblée l'enregistrement d'initiatives douteuses du point de vue de la base juridique existante dans les Traités ou de leur incompatibilité éventuelle avec la Charte des droits fondamentaux. Cette appréciation pourra être faite par la Commission, après la collecte des signatures, au moment de sa décision sur le fond de l'initiative proposée mais non pas au moment de son enregistrement », (ANDREONE (F.), NEFRAMI (E.) & PONZANO (P.), « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011, vol.4, n°140, p.853-877). Le cabinet d'avocats FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER LLP considère quant à lui que ce terme impose au comité organisateur l'obligation de prouver que leur proposition d'initiative citoyenne européenne tombe bien dans les domaines de compétence de la Commission européenne, (FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER LLP, *The European citizens' initiative registration: falling at the first hurdle? - Analysis of the registration requirements and the "subject matters" of the rejected ECIs*, European Citizen Action Service, Brussels, 12.2014).

⁵³² En anglais, « The "Legal Admissibility Test" », terme utilisé dans une étude commandée par the European Citizens Action Service, (FRESHFIELDS BRUCKHAUS BRUCKHAUS DERINGER LLP, *The European citizens' initiative registration: falling at the first hurdle? - Analysis of the registration requirements and the "subject matters" of the rejected ECIs*, European Citizen Action Service, Brussels, 12.2014).

⁵³³ Cette étude se base sur une comparaison entre les propositions d'initiatives acceptées et la vingtaine de rejets de la Commission européenne depuis avril 2012, (FRESHFIELDS BRUCKHAUS BRUCKHAUS DERINGER LLP, *The European citizens' initiative registration: falling at the first hurdle? - Analysis of the registration requirements and the "subject matters" of the rejected ECIs*, European Citizen Action Service, Brussels, 12.2014).

l'Union a compétence seulement pour soutenir, coordonner ou consolider l'action des États membres, comme par exemple dans le domaine de la protection et l'amélioration de la santé ou encore de la culture (article 2-5 TFEU).

Une proposition d'initiative citoyenne européenne peut également être séduisante et sérieuse pour une catégorie de citoyens alors qu'elle tombe clairement en dehors des compétences de la Commission. Ce fut le cas de la proposition d'initiative citoyenne européenne visant à ce que les ressortissants d'un nouvel État européen, issu de la scission d'un État membre, acquièrent (gardent) automatiquement la citoyenneté européenne. Ce fut également le cas de l'initiative « Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva »⁵³⁴ (« Renforcement de la participation des citoyens à la prise de décisions sur la souveraineté collective »), qui a été rejetée par la Commission le 20 mai 2012. De même, une proposition d'initiative citoyenne européenne peut à première vue se trouver dans un domaine de compétence de l'Union mais être rejetée à la suite d'un examen minutieux. Tel fut le sort d'une initiative citoyenne européenne proposant l'abolition de la tauromachie en Europe⁵³⁵. D'après la Commission européenne⁵³⁶, il n'existe aucune base juridique dans les Traités autorisant une proposition d'acte juridique ayant pour but l'interdiction de la tauromachie.

Enfin, il faut avec Charlotte RIVE⁵³⁷ souligner deux autres limites à l'exercice de l'initiative citoyenne européenne. Tout d'abord, une initiative citoyenne européenne ne peut requérir de la Commission qu'elle adopte un acte délégué. En revanche, elle peut solliciter un acte juridique sur un sujet actuellement géré par un acte délégué. Ensuite, une initiative citoyenne européenne ne doit pas avoir pour but unique de susciter le débat ou d'obtenir une audience publique au Parlement. Elle doit

⁵³⁴ Le rejet de cette proposition d'initiative citoyenne européenne constitue un exemple de mise en œuvre de la responsabilité des institutions de l'Union. En effet, ce rejet a fait l'objet d'une question parlementaire écrite demandant à la Commission de s'expliquer sur son refus ainsi que sur les points de droit soulevés en justification de son rejet, (BIZZOTTO (M.) (EFD), Parliamentary questions, *Possibility of secession in a Member State and impact on citizens, Question for written answer to the Commission*, E-007453/2012, 25 July 2012).

⁵³⁵ Proposition d'initiative citoyenne européenne « Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión ».

⁵³⁶ FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER LLP, *The European citizens' initiative registration: falling at the first hurdle? - Analysis of the registration requirements and the "subject matters" of the rejected ECIs*, European Citizen Action Service, Brussels, 12.2014.

Voir aussi COMISIÓN EUROPEA, SECRETARÍA GENERAL, C(2012)5222 final, Bruxelles, 19 de julio 2012.

⁵³⁷ Mme RIVE s'exprimait durant la conférence « ECI Legal Framework – Need for Reform? » organisée par the European Citizens Action Service au Comité économique et social européen, à Bruxelles, 10.12.2014.

avoir vocation à demander à la Commission une proposition d'acte législatif applicable à terme. Si l'ensemble de ces conditions sont remplies, la Commission enregistre la proposition sous une référence unique puis envoie confirmation au comité de citoyens promoteurs. Une dernière question doit être résolue : celle des possibilités de recours à disposition des promoteurs d'une initiative citoyenne européenne rejetée par la Commission.

B. La possibilité de contestation du rejet d'une initiative citoyenne

Il est logique que les promoteurs d'une initiative puissent contester la décision de rejet de la Commission devant le juge européen, en vertu de l'article 263 TFUE⁵³⁸. Cet article dispose que toute personne, physique ou morale (ici le comité d'organisateur), peut introduire un recours en révision judiciaire d'un acte des institutions, en l'occurrence le rejet manifesté par la Commission adressé au comité. Naturellement, le recours déposé devant la Cour de justice, doit être motivé par la violation d'une formalité substantielle ou d'une règle de fond.

Jusqu'en décembre 2015, sept comités de citoyens ont déposé un recours⁵³⁹ devant la Cour de justice de l'Union européenne. Le cas du premier comité de citoyens est particulièrement intéressant puisqu'il remet en question la délimitation du domaine des initiatives citoyennes. L'initiative a été déposée dans le domaine de la politique étrangère. Le comité a entamé une procédure devant la Cour de justice de l'Union

⁵³⁸ GŁOGOWSKI (P.) & MAURER (A.), «The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits», *Reihe Politikwissenschaft Political Science*, 2013, n°134, Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies, Vienna.

⁵³⁹ Les autres organisateurs d'initiatives citoyennes européennes rejetées, ayant été en justice sont : *One Million Signatures for a "Europe of Solidarity"* (Un million de signatures pour une « Europe de la solidarité »), Anagnostakis contre Commission, affaire T-450/12, appel du jugement a été interjeté devant la Cour à l'initiative du comité de citoyens demandeur débouté (affaire devant la Cour C-589/15). *Minority SafePack* – un million de signatures pour la diversité en Europe, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* e.a. contre Commission, affaire T-646/13 (requête déposée le 25 novembre 2013) ; *Cohesion policy for the equality of the regions and the preservation of regional cultures* (« La politique de cohésion pour l'égalité des régions et de la préservation des cultures régionales »), Izsák et Dabis contre Commission, affaire T-529/13, déposée le 27 septembre 2013, l'audience est prévue pour décembre 2015 ; *Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and Independence is a fundamental right!* (« Droit à des soins à vie: Mener une vie de dignité et de l'indépendance est un droit fondamental! »), Costantini e.a. contre Commission, affaire T-44/14; et enfin *Ethics for Animals and Kids* (« Éthique pour les animaux et les enfants »), H.B. e.a. contre Commission, affaire T-361/14, requête déposée le 23 juillet 2014. (EUROPEAN CITIZENS ACTION SERVICE, « 7 ECIs Appeal to the European Court of Justice », ECAS publication, news, April 17, 2015 (consulté en novembre 2015): <http://ecas.org/7-ecis-appeal-european-court-justice/>).

européenne afin de contester la décision de rejet de la Commission⁵⁴⁰. De même, le 15 juillet 2014, la Commission européenne a rejeté la demande d'enregistrement de l'initiative citoyenne européenne « Stop TTIP »⁵⁴¹. En soutien de sa plainte, le comité s'est appuyé sur un précédent. En 2013, la Commission européenne avait jugé recevable une initiative citoyenne européenne⁵⁴² dans le domaine d'un accord international entre la Suisse et l'Union sur la libre circulation. La Commission, quant à elle, fondait son refus sur deux arguments principaux : tout d'abord le mandat de négociation du Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) et du traité similaire avec le Canada (CETA), est un acte préparatoire interne et non un acte juridique ayant un impact sur les citoyens européens. Ensuite, une initiative citoyenne européenne ne peut être formulée que de manière positive, afin d'œuvrer à l'adoption d'un acte juridique. Une initiative citoyenne européenne demandant à la Commission de ne pas proposer l'adoption d'un acte juridique ne serait pas recevable. Il faut attendre la décision de la Cour, l'audition publique sur cette affaire étant prévue pour le 13 septembre 2016.

Le Médiateur européen pourrait également être saisi, en particulier sur les questions de procédure telles que le non-respect des délais par la Commission. Le Médiateur serait également compétent pour le cas où la Commission inscrirait tardivement une initiative ayant passé réussi à son programme politique. Enfin, le Médiateur pourrait intervenir si les promoteurs d'une initiative réussie le saisissent dans le cas où la Commission européenne tarderait à concevoir la communication devant suivre l'initiative citoyenne européenne acceptée.

Il faut ici relever un paradoxe. Comme le rappelle Luis BOUZAGARCIA⁵⁴³, l'ICE relève des tentatives de promotion du rôle des citoyens plutôt que de celui des groupes d'intérêts. Mais l'expérience montre que « lorsque les mécanismes de l'initiative existent, elles sont généralement promues par des

⁵⁴⁰ Efler and Others v Commission, affaire Case T-754/14, déposée au greffe de la Cour de justice européenne le 10.11.2014 (« Lawsuit at the ECJ », site officiel du collectif Stop-TTIP, consulté en décembre 2014 : <https://stop-ttip.org/lawsuit-ecj/>).

⁵⁴¹ EURACTIV, « Commission opposes European Citizens' Initiative against TTIP », Euractiv, Bruxelles, 12.09.2014.

⁵⁴² Initiative Citoyenne Européenne « Swissout » plus tard retirée par son comité d'organisateur.

⁵⁴³ BOUZAGARCIA (L.), « The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy », International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2013, 30p.

organisations de la société civile ou des groupes politiques ». La présence de groupes d'intérêt derrière les initiatives citoyennes s'explique même par l'impossibilité de mener une action politique massive sans une organisation professionnelle ou quasi-professionnelle en soutien. La nouveauté de l'initiative citoyenne ne se trouverait donc pas dans le fait que les citoyens auraient le pouvoir de « court-circuiter » ou contourner les groupes d'intérêt, mais dans le fait que les initiatives citoyennes forceraient les organisations à faire activement participer les citoyens. Si les faits devaient confirmer cette interprétation, alors les initiatives citoyennes européennes auront rempli le but pour lequel elles ont été créées. Mais la pratique démontre, qu'au contraire, est plus à la portée des organisations de la société civile qu'à celle des citoyens.

§2 - L'initiative citoyenne européenne, un instrument maîtrisé par les organisations de la société civile

Malgré les filtres mis en place par les institutions de l'Union, les organisations de la société civile ont immédiatement saisi l'opportunité offerte par la technique de l'initiative citoyenne européenne (A). En effet, les difficultés inhérentes à l'organisation d'une initiative peuvent constituer des limites infranchissables pour les particuliers, alors que les organisations de la société civile parviennent aisément à les circonvenir (B).

A. L'initiative citoyenne, point d'accès la société civile au processus décisionnel

Adam William CHALMERS⁵⁴⁴ estime que l'initiative citoyenne européenne fournit un nouveau point d'accès au processus décisionnel de l'Union à la portée des groupes de la société civile organisée qui tentent d'influencer. L'auteur précise toutefois que ces groupes « sont autorisés à «promouvoir» les initiatives citoyennes » mais qu'il leur est interdit de les organiser ». Pourtant le règlement sur les initiatives citoyennes européennes accorde un rôle implicite aux groupes de la société civile

⁵⁴⁴ CHALMERS (A.W.), « *Special Interests and Integration: Changes in Patterns of Lobbying since Lisbon* », *Decision-making in the European union before and after Lisbon (DEUBAL)*, Policy Brief, Final Meeting, Brussels, 05 June 2012.

organisée. Les conditions strictes décrites précédemment ne peuvent en effet être remplies sans une organisation préalable au niveau européen et une préparation financière considérable. L'intervention des groupes de la société civile organisée ne saurait donc étonner puisqu'ils sont en mesure de fournir le soutien logistique et financier manquant aux particuliers, sans parler de leur solidité financière propre à assumer les risques. De même, alors qu'un comité de citoyens peut éprouver des difficultés à exposer les motivations juridiques de l'initiative projetée et à indiquer "les dispositions des traités jugés pertinents (...) pour l'action proposée", les groupes de la société civile disposent de l'expertise technique et juridique nécessaire. Ces raisons permettent de comprendre pourquoi les groupes constitués se sont saisis de l'initiative citoyenne.

A cela s'ajoute un dernier argument: l'initiative citoyenne leur permet de promouvoir largement leurs idées parmi les populations. On comprend donc pourquoi les groupes d'intérêts publics ont été présents avant même l'entrée en vigueur du règlement sur les initiatives citoyennes européennes. Ainsi par exemple, Greenpeace et Avaaz⁵⁴⁵ ont lancé la première initiative citoyenne, qui a rassemblé un million de signatures, avant même l'entrée en vigueur du règlement. Puis, les groupes d'intérêts privés ont suivi de près, comme Ebay qui a lancé une initiative citoyenne en juillet 2009⁵⁴⁶. Adam William CHALMERS⁵⁴⁷ souligne que, alors que l'initiative citoyenne européenne en était encore à ses débuts, les groupes d'intérêt public et privé s'y trouvaient déjà engagés. Il rappelle que l'initiative « l'eau, un droit humain » était soutenue par le plus grand des syndicats européen, la Confédération européenne des syndicats⁵⁴⁸. Une autre initiative des débuts, l'«initiative de Happy Cow»⁵⁴⁹ visant à améliorer le bien-être des vaches laitières, a été « dirigée » par les entreprises Ben &

⁵⁴⁵ Cette initiative présentée par Greenpeace et Avaaz demandait un moratoire sur les organismes génétiquement modifiés. Elle possède un statut un peu particulier. En effet, elle a été lancée avant que le règlement sur les initiatives européennes ne soit officiellement adopté. En conséquence de quoi, et bien qu'elle a rassemblé plus d'1 million de signatures, elle n'est officiellement pas considérée comme une initiative citoyenne européenne et ne figure pas sur le site internet de la Commission dédié aux initiatives. «1 MILLION FOR GM FACTS NOT CROPS», http://www.avaaz.org/en/eu_gmo/

Voir aussi, EUROPEAN PARLIAMENT, *Study – European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*, PE 509.982, Directorate general for internal policies, Policy department C: citizens' rights and constitutional affairs, petitions and constitutional affairs, May 2014, p.24.

⁵⁴⁶ «Stop unfair practices»

⁵⁴⁷ CHALMERS (A.W.), « *Special Interests and Integration: Changes in Patterns of Lobbying since Lisbon*», *Decision-making in the European union before and after Lisbon (DEUBAL)*, Policy Brief, Final Meeting, Brussels, 05 June 2012.

⁵⁴⁸ *European Trade Union Confederation* ou ETUC.

⁵⁴⁹ Encore appelée « l'initiative Ben & Jerry's », n'a pas recueilli un nombre de signatures suffisantes.

Jerry's (fabricant de crème glacée américain) et Cono (fabricant de fromage hollandais), ainsi que par une organisation non gouvernementale, la Société mondiale pour la protection des animaux.

Cependant, les groupes d'intérêts ne sont pas les seuls intéressés par le pilotage d'une initiative citoyenne européenne ; les personnalités politiques le sont également. C'est ainsi qu'en juillet 2013, l'Union fédéraliste des communautés ethniques européennes (FUEV/UFCE), une organisation promouvant une Europe ethnique des régions, a missionné le gouverneur du sud Tyrol, Luis DURNWALDER pour être l'ambassadeur de son initiative citoyenne européenne, appelée « Tu n'es pas seul, nous sommes un million à signer pour la diversité en Europe »⁵⁵⁰. D'autres politiciens étaient membres du comité promoteur de cette initiative citoyenne comme Karl-Heinz LAMBERTZ, Ministre-Président de la Communauté Germanophone de Belgique. On le voit, les groupes d'intérêts ne sont pas les seuls à désirer instrumentaliser les initiatives citoyennes à des fins de démarchage politique. Il existe une possibilité que cet outil d'expression citoyenne, ne soit détourné à des fins purement politiques.

Si les initiatives citoyennes européennes sont plus à la portée des organisations de la société civile qu'à celle des citoyens, c'est aussi parce que les limites rencontrées par les promoteurs d'une initiative sont surmontables par une organisation mais souvent infranchissables pour de simples particuliers.

B. Les difficultés des particuliers à maîtriser le déroulement de l'initiative citoyenne

Les organisateurs d'une initiative citoyenne européenne sont confrontés à divers problèmes de mise en œuvre du règlement 211/2011, qui sont de nature technique, juridique et financière. Ainsi par exemple, le comité organisateur doit collecter un million de signatures⁵⁵¹ de « citoyens de l'Union en âge de voter aux élections du Parlement européen »⁵⁵². Ce seuil paraît assez bas lorsque l'on considère

⁵⁵⁰ Cette initiative est encore appelée « Minority safepack initiative ». La Commission européenne a refusé d'enregistrer cette initiative. Site officiel de l'Union fédéraliste des communautés ethniques européennes, consulté en octobre 2015 : <https://www.fuen.org/fr/points-importants/linitiative-citoyenne-europeenne/>

⁵⁵¹ Article 2-1 du règlement

⁵⁵² Article 3-4 du règlement

qu'il ne représente que 0,2% de l'ensemble de la population de l'Union. En pratique, il est cependant très élevé. C'est pourquoi le comité dispose d'un an à partir de la date d'enregistrement de la proposition d'initiative citoyenne européenne par le secrétariat général de la Commission. Les signatures ou déclarations de soutien peuvent être recueillies sur papier ou par voie électronique (article 5-2 et 6 du règlement). La collecte électronique est une nécessité si l'on considère qu'un million de signatures représente 2 740 signatures par jour sur un an. Il s'agit là d'un véritable défi technique.

Du point de vue juridique, chaque pays européen possède ses propres lois concernant le droit de vote. Un Autrichien peut en effet voter dès 16 ans, tandis qu'un Français doit attendre 18 ans. Or les populations cibles des initiatives citoyennes européennes changent selon les pays, ce qui pourrait représenter une difficulté supplémentaire pour les organisateurs durant leur campagne. A titre d'illustration, l'initiative citoyenne « Fraternité 2020, mobilité, progrès, Europe », qui visait à « améliorer les programmes d'échange de l'UE, tels Erasmus ou le service volontaire européen »⁵⁵³, pouvait s'adresser aux lycéens en Autriche mais pas en France. De même, chaque Etat membre pose des conditions d'identification et de sécurité différentes à la collecte de signatures en ligne. Certains Etats demandent aux signataires de soumettre leur numéro de passeport ou de carte d'identité, tandis que d'autres exigent l'adresse de résidence. Ces conditions rendent la collecte difficile techniquement, d'autant plus que s'en suit une étape de certification et de vérification qui varient selon les lois du lieu de collecte.

A ces difficultés logistiques de collecte des signatures s'ajoute un autre problème : celui du risque lié à la collecte et au stockage de données personnelles par les membres du comité. Ces derniers peuvent être tenus pénalement responsables, selon l'Etat où les données sont stockées, en cas de perte des données liées aux signatures. En outre, l'article 12 du règlement 211/2011 impose de nombreuses contraintes aux organisateurs concernant la protection des données personnelles et les membres du Comité doivent se conformer à la directive 95/46/CE ainsi qu'aux dispositions nationales de transposition. Les organisateurs sont considérés comme des

⁵⁵³ L'initiative Fraternité 2020, n'a pas obtenu le nombre de signatures requises.
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000001>

contrôleurs de données conformément à l'article 2 (d) de la directive 95/46/CE⁵⁵⁴. On l'imagine, ces nombreuses contraintes sont de nature à dissuader les volontaires.

Un autre problème important est celui du coût financier supporté par les membres du comité d'organisateur. Le règlement ne prévoit aucun financement public pour les organisateurs. Pourtant une initiative citoyenne européenne peut s'avérer fort coûteuse pour ses promoteurs. Marcel SANGSARI⁵⁵⁵ a rapporté que, s'ils choisissent d'héberger les signatures électroniques sur un serveur électronique personnel, il leur en coûte entre 10000 et 20000€. A cela il faut ajouter le coût du processus de certification du système de collecte en ligne, soit environ 30000€. D'où l'intérêt d'utiliser les serveurs mis à disposition gratuitement par la Commission européenne depuis juillet 2012. European Citizens Action Service, quant à lui, a estimé le coût total d'une initiative citoyenne européenne à 1 million d'euros sur un an, soit 1 euro par signature⁵⁵⁶. Peut être est-ce pourquoi les 15 premières initiatives citoyennes européennes enregistrées n'ont réussi à rassembler que 332 500 euros en tout. Cette somme a été également rapportée par le Parlement européen⁵⁵⁷ qui reconnaît qu'il s'agit d'un « obstacle » à l'utilisation de l'outil. Pour évaluer le coût réel d'une initiative citoyenne, il faut en effet prendre en compte tous les coûts réels⁵⁵⁸ supportés par les organisateurs, ce qui inclut la valeur du travail des bénévoles ainsi que les services fournis gratuitement. Le Parlement européen compare une telle somme avec les fonds déclarés par les promoteurs d'initiatives. Ainsi, par exemple, les promoteurs de l'initiative « l'eau est un droit humain » ont déclaré avoir perçu 140.000 euros ; les promoteurs de l'initiative « L'un de nous » (*One of us*) ont perçu 159,219 euros; et ceux de « Arrêtez la vivisection » (*Stop vivisection*) 14,501 euros. La pression financière subie par les promoteurs d'initiative citoyenne européenne est

⁵⁵⁴ DEHOUSSE (F.) & VERHOEVEN (D.), « The European Citizens' Initiative: next big thing or new false good idea? », *Egmont Paper*, 2013, vol. 59, Egmont Royal Institute for International Relations.

⁵⁵⁵ SANGSARI (M.), *The European Citizens' Initiative: An early assessment of the European Union's new participatory democracy instrument*, Canada-Europe transatlantic dialogue: seeking transnational solutions to 21st century problems, Policy Paper, p. 7-8, 01.2013.

⁵⁵⁶ SANGSARI (M.), *The European Citizens' Initiative: An early assessment of the European Union's new participatory democracy instrument*, Canada-Europe transatlantic dialogue: seeking transnational solutions to 21st century problems, Policy Paper, p. 7-8, 01.2013.

⁵⁵⁷ EUROPEAN PARLIAMENT, *Study – European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*, PE 509.982, Directorate general for internal policies, Policy department C: citizens' rights and constitutional affairs, petitions and constitutional affairs, May 2014, 82p.

⁵⁵⁸ Ces coûts réels sont liés à la technologie, à la promotion de l'initiative, aux déplacements en tout genre, dont déplacement à Bruxelles pour des visites officielles, à la soumission des signatures recueillies pour vérification par les États membres, soit environ 2000€ etc.

énorme. Deux conséquences en découlent : soit les promoteurs potentiels sont dissuadés de commencer une initiative, soit les groupes d'intérêts privés, et publics, interviennent en soutien des promoteurs particuliers.

Si les organisateurs surmontent ces différents écueils et parviennent à collecter le million de signatures, ils doivent ensuite les remettre à la Commission. Après vérification, celle-ci doit: « a) Publier l'initiative des citoyens sans délai dans le registre; b) recevoir les organisateurs à un niveau approprié afin de leur permettre d'expliquer en détail les questions soulevées par l'initiative des citoyens; c) dans les trois mois, présenter dans une communication de sa politique des conclusions juridiques sur l'initiative des citoyens, l'action qu'elle compte entreprendre et, le cas échéant, et ses raisons pour prendre ou ne pas prendre cette action » (article 10-1 du règlement 211/2011 »). La communication élaborée par la Commission est notifiée aux organisateurs, au Parlement européen et au Conseil. Le rôle du comité de citoyens s'arrête donc à ce stade. La Commission est même en droit de changer librement le titre, la forme et la langue de l'initiative. De même, le règlement ne donne pas au comité de citoyens la possibilité de participer au processus de rédaction.

Le Tribunal de première instance de l'Union doit se prononcer sur un cas de conflit⁵⁵⁹ entre un comité de promoteurs et la Commission européenne, qui a trait précisément à l'influence des promoteurs sur le contenu du document publié par la Commission. L'initiative citoyenne européenne « L'un de nous » (*One of us*) a rassemblé 1,7 million de signatures, à la suite de quoi la Commission européenne a, en 2014, publié une communication⁵⁶⁰. Les promoteurs de cette initiative, mécontents du contenu de la communication, ont requis du Tribunal l'annulation de la communication publiée, puis demandé que la Commission conçoive et publie une seconde mouture de la communication, plus en accord avec le contenu de l'initiative citoyenne européenne. Dans la réponse qu'elle a adressée aux promoteurs de « *One of us* », en réaction à la saisine du Tribunal, la Commission s'est prononcée contre les requêtes des promoteurs. Elle s'est appuyée pour cela sur des arguments formels. La

⁵⁵⁹ Tribunal de première instance, introduite le 25 juillet 2014, *One of Us e.a./ Parlement e.a.*, affaire T-561/14.

⁵⁶⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the commission on the European Citizens' Initiative "One of us"*, COM(2014) 355 final, Brussels, 28 May 2014.

Commission affirme notamment que la communication publiée suite au succès de l'initiative citoyenne européenne ne constitue pas un acte juridique visant à produire des effets de droit. Elle insiste sur le fait que le seul but de l'initiative citoyenne européenne est de permettre un débat politique entre les citoyens et au sein des institutions de l'Union. Ainsi, la communication publiée ne viserait qu'à donner une structure à un tel débat. La Commission fait valoir qu'en publiant une communication, elle a rempli son obligation légale et que rien ne justifierait le retrait de la communication actuelle ou la modification de son contenu. Pour elle, l'action en justice entamée par le comité de promoteurs est irrecevable.

Ces arguments n'ont pas convaincu les promoteurs de l'initiative citoyenne qui comprennent des arguments déployés par la Commission qu'elle se réserve la discrétion de refuser ou modifier le contenu d'une initiative citoyenne européenne réussie, sans une telle décision puisse être susceptible de révision juridique. Pour eux, si une telle position devait être acceptée par la Cour, elle minerait l'utilité de l'initiative citoyenne européenne et la confiance mise par les promoteurs des initiatives citoyennes et leurs signataires dans cet instrument.

On le voit, la Commission elle-même parvient à établir des limites strictes à l'initiative citoyenne européenne. Elle tente de cantonner l'influence des promoteurs d'initiative citoyenne sur les suites du débat. De même, elle limite le futur d'une communication basée sur une initiative citoyenne réussie en indiquant de prime abord qu'elle doit être considérée comme le seul support d'un débat entre citoyens d'un côté, et entre les institutions de l'autre. Or, un des buts de l'initiative citoyenne est de favoriser le dialogue entre citoyens et institutions de l'Union européenne. En agissant ainsi, la Commission restreint donc le dialogue civil.

Les conditions d'utilisation de l'initiative citoyenne ont eu pour résultat de fortement limiter le nombre d'initiatives acceptées par la Commission. En trois ans d'existence, 46 initiatives ont été soumises à la Commission, seulement 26 ont été

enregistrées, 3 ont été approuvées et une seule acceptée⁵⁶¹. A part l'initiative intitulée « l'eau, un droit humain »⁵⁶², aucune n'a mené à des actions concrètes. Aujourd'hui, seules trois initiatives sont en cours. Et il n'est pas sûr que l'encadrement strict de l'initiative a réellement écarté les groupes d'intérêts publics et privés, bien au contraire.

Au contraire de la Commission européenne, le Parlement européen soutient le développement des initiatives citoyennes européennes. Le 22 mai 2012, il a ainsi adopté des amendements à son règlement de procédures internes s'agissant de la mise en œuvre des initiatives citoyennes européennes. Il s'agit des articles 211 sur « les auditions publiques sur des initiatives citoyennes » et 218 sur « l'initiative citoyenne »⁵⁶³. De plus, durant une conférence⁵⁶⁴ organisée en décembre 2014, un fonctionnaire du Parlement européen travaillant pour la commission des pétitions a annoncé que cette commission du Parlement européen recevra comme une pétition toute initiative citoyenne européenne ayant passé le test d'admissibilité juridique mais

⁵⁶¹ EURACTIV, VINCENTI (D.), « Le Parlement se prépare à réformer l'initiative citoyenne européenne », Euractiv, Bruxelles, 27.02.2015. Voir aussi le rapport de la Commission, COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de la commission au parlement européen et au conseil - Rapport sur l'application du règlement (UE) n° 211/2011 relatif à l'initiative citoyenne*, COM(2015) 145 final, Bruxelles, 31 mars 2015.

⁵⁶² « L'eau, un droit humain » est une initiative citoyenne européenne ayant rassemblé 1 472 811 signatures en moins d'un an. Dans un tweet du 23 juin 2013, le Commissaire Michel BARNIER a clairement indiqué que « La Commission a écouté les citoyens. Nous proposons de retirer secteur de l'eau de nos propositions sur concessions » (@MBarnierEU). Bousculant les procédures (la validation formelle de l'initiative et la formalisation d'une réponse par la Commission), le Commissaire a retiré le « domaine de l'eau du cadre de la directive sur les concessions » à l'époque en préparation par ses services.

⁵⁶³ Il est intéressant de noter que dans ces articles le Parlement se donne comme rôle, par l'entremise de la nomination d'une commission législative pertinente, de vérifier que « les organisateurs ont été reçus par la Commission à un niveau approprié ». Le Parlement vérifie ainsi que la Commission a bien rempli le rôle qui lui est dévolu par le règlement sur les initiatives citoyennes.

⁵⁶⁴ Un fonctionnaire du Parlement européen s'exprimait durant la conférence « ECI Legal Framework – Need for Reform? » organisée par the European Citizens Action Service au Comité économique et social européen, à Bruxelles, 10.12.2014. Il est à noter que cette idée n'est pas nouvelle : l'assistant de Gerald HÄFNER (un des pères de l'initiative citoyenne européenne, déjà actif à ce sujet lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe), ancien député allemand du groupe des Verts européens, avait déjà annoncé cette intention du Comité des pétitions lors d'un atelier organisé pour les promoteurs d'initiative citoyenne européenne. Cet atelier avait lieu au Comité économique et social européen, « An ECI that works ! » (« Une ICE (initiative citoyenne européenne) qui fonctionne ! »), le 5.12.2013. Enfin, durant la conférence du 10.12.2014, Mme Sylvia-Yvonne KAUFMANN, eurodéputée Membre du Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen, a annoncé que la commission des affaires constitutionnelles du Parlement soutient la commission des pétitions sur le sujet. Un rapport d'initiative est d'ailleurs programmé à la commission des affaires constitutionnelles sur le sujet pour 2015, ainsi qu'une audience publique avec les promoteurs d'initiative citoyenne européenne. Ces deux commissions réclament une supervision de la procédure entière d'initiative citoyenne européenne par le Parlement sur la Commission.

n'ayant pas réussi à obtenir le nombre de signatures requis. Naturellement, le Parlement ne peut pas se saisir d'office des initiatives citoyennes européennes, les promoteurs devant passer par la procédure en vigueur pour le dépôt d'une pétition. Mais en prenant une telle décision, le Parlement crée un lien de complémentarité entre l'initiative citoyenne européenne et la pétition. Il s'assure également une place plus importante que prévue par les textes dans le processus d'initiative citoyenne européenne. Il s'appuie notamment sur le fait que malgré l'échec, une initiative citoyenne européenne rassemble plusieurs milliers de signatures⁵⁶⁵. La demande du Parlement est importante car en s'appuyant sur une pétition solide, le Parlement peut demander à la Commission d'agir. L'objectif de l'initiative citoyenne européenne pourrait ainsi être atteint *via* le Parlement, même si la procédure est plus longue. Les initiatives citoyennes européennes viables ne sont donc plus condamnées à l'oubli ; le droit de pétition peut devenir un relai de l'initiative citoyenne et influencer la Commission européenne.

SECTION 2 - LE DROIT DE PETITION, RELAI DE L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPEENNE

La présente section tente d'établir l'existence d'un lien de complémentarité entre le droit de pétition et l'initiative citoyenne européenne (§1). Aujourd'hui le lien est à ce point fort que la pétition est devenu le cadre juridique idoine pour l'accueil des initiatives citoyennes rejetées (§2).

§1 - La complémentarité des deux instruments

C'est le Parlement qui rend possible la relation entre les deux instruments : il fait en effet en sorte que le droit de pétition soit complémentaire de l'initiative citoyenne européenne. Lorsqu'il « est informé que la Commission a été invitée à soumettre une proposition d'acte juridique (...) [basée sur initiative citoyenne européenne], la commission en charge des pétitions vérifie si cela est de nature à

⁵⁶⁵ Par exemple, « Fraternité 2020 », la première initiative citoyenne européenne enregistrée par la Commission a rassemblé plus de 70 000 signatures.

influer sur ses travaux et, le cas échéant, en informe les pétitionnaires ayant présenté des pétitions sur des sujets connexes »⁵⁶⁶

La convergence qui apparaît entre les instruments dans la pratique ne devrait pas étonner. On peut en effet considérer que les traités l'autorisent. Lorsque l'on considère que le droit de pétition a pour but de signaler au Parlement une lacune du droit européen⁵⁶⁷, le lien avec l'initiative citoyenne semble évident. En effet, l'initiative citoyenne européenne fait remonter vers la Commission les besoins de législation des citoyens. Ce besoin de législation implique un manque dans un domaine particulier. Le droit de pétition quant à lui permet au Parlement européen de repérer les lacunes existantes dans le droit européen et/ou son application dans les Etats de l'Union, à charge pour lui d'assurer un suivi adéquat auprès des autres institutions.

Malgré cette complémentarité théorique, les deux outils restent différents comme le signalent Fabrice ANDREONE *et al*⁵⁶⁸. L'enjeu des prochains développements n'est d'ailleurs que la récente initiative citoyenne européenne n'éclipse pas le droit de pétition, issu d'une très ancienne tradition. Paul MAGNETTE⁵⁶⁹, en retraçant l'historique, présente même le droit de pétition comme la principale forme de participation directe des citoyens à la décision communautaire. En 1953, l'assemblée de la Communauté européenne du charbon et de l'acier a commencé par définir le droit de pétition dans son règlement intérieur afin d'accroître ses liens avec les citoyens et son influence dans le système communautaire. La pétition fut ensuite reconnue par les autres institutions grâce à des déclarations et accords, puis elle fut "constitutionnalisée" par les États membres qui l'ont inscrite dans le Traité de

⁵⁶⁶ Article 218 sur l'Initiative citoyenne, PARLEMENT EUROPEEN, *Règlement - 8e législature*, juillet 2014, 308 p.

⁵⁶⁷ ANDREONE (F.), NEFRAM (E.) & PONZANO (P.), « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011, vol.4, n°140, p.853-877.

⁵⁶⁸ ANDREONE (F.) *et al* disent clairement que : « L'initiative législative des citoyens introduite par le Traité de Lisbonne ne saurait être assimilée au droit de pétition dont disposent les citoyens européens à l'égard du Parlement européen en vue de résoudre des cas individuels de mauvaise administration ou de violation des droits des particuliers », (ANDREONE (F.), NEFRAM (E.) & PONZANO (P.), « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011, vol.4, n°140, p.853-877).

⁵⁶⁹ MAGNETTE (P.), « Vers une citoyenneté européenne directe?, Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 2002, vol. 9, p. 65-78.

Maastricht en 1992 au titre de la citoyenneté de l'Union. Après quoi son champ d'application a été élargi ainsi que le nombre des personnes pouvant l'exercer.

Aujourd'hui, le droit de pétition est défini comme un droit «accordé à tout citoyen européen, ainsi qu'à toute personne physique ou morale résidant dans l'Union européenne, de présenter devant le Parlement européen (...) ou devant le Comité des régions (depuis le Traité d'Amsterdam) une pétition (une requête) sur un thème relevant des domaines d'activité de l'Union européenne.⁵⁷⁰ Pour sa part, dans sa description de la pétition, Perrine PREUVOT⁵⁷¹ privilégie l'aspect dépôt de plainte. Selon elle, y aurait exercice du droit de pétition chaque fois que « l'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 »⁵⁷². Selon cette définition, le Parlement se sert du dépôt de plainte initial pour contrôler la bonne application de la loi. Le Parlement rappelle cependant qu'une pétition n'est pas uniquement un mécanisme de réparation individuel. Au sens premier, la pétition est d'ailleurs une demande, plainte ou vœu adressés par écrit à une autorité quelconque par une personne ou un groupe. La pétition peut également être utilisée pour exprimer un vœu législatif soutenu par un large nombre de personnes. Et c'est sur ce point qu'elle se rapproche de l'initiative citoyenne européenne.

La pratique confirme donc l'existence d'un lien entre pétition et initiative citoyenne européenne. La pétition pourrait même être une alternative offerte aux promoteurs d'initiatives citoyennes européennes acceptées par la Commission mais n'ayant pas atteint le nombre de signataires requis.

⁵⁷⁰ MONJAL (P.Y.), *Glossaire, termes juridiques européens*, éd. Gualino, 2005, p.81-147, 183p.

⁵⁷¹ PREUVOT (P.), « Le droit de pétition : mutations d'un instrument démocratique », *Jurisdoctoria*, 2010, n°4, p.73-98.

⁵⁷² PREUVOT (P.), « Le droit de pétition : mutations d'un instrument démocratique », *Jurisdoctoria*, 2010, n°4, p.73-98.

§2 - La pétition, réceptacle des initiatives citoyennes rejetées

La pétition peut offrir aux initiatives citoyennes européennes rejetées la possibilité de stimuler le débat au Parlement et à la Commission. En effet, les critères de recevabilité et filtres imposés aux pétitions sont moins nombreux que ceux imposés aux initiatives citoyennes, avec une prépondérance du critère du « domaine d'activité de l'Union » (A). En second lieu, la procédure de dépôt d'une pétition est simplifiée par rapport à celle de l'initiative citoyenne européenne, ce qui la rend plus accessible (B). Cela fait de la pétition un instrument d'influence de l'agenda politique de la Commission (C).

A. *Des critères de recevabilité souples*

L'article 227 TFUE dispose que « Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement ». Le droit de pétition est donc un droit personnel, en ce sens qu'un citoyen a le choix de s'appuyer sur une organisation pour déposer une pétition mais n'est pas obligé de le faire. L'un des promoteurs d'une initiative citoyenne européenne ayant échoué à rassembler le nombre requis de signatures est toujours en mesure d'exercer son droit de pétition. D'autant que l'article 227 indique clairement que tout pétitionnaire peut être soutenu par d'autres particuliers, qui pourraient être l'ensemble des signataires d'une initiative citoyenne européenne, ou bien par des personnes morales (pourquoi pas des groupes de la société civile organisée ayant soutenu l'initiative citoyenne européenne ?).

Deux conditions de fond doivent cependant être remplies cumulativement pour qu'une pétition soit valable : la situation décrite doit concerner directement le pétitionnaire et la pétition doit s'inscrire dans les domaines de compétence de l'Union européenne. En ce qui concerne la première condition, dans le cas d'une initiative citoyenne ayant échoué, seule une étude des faits au cas par cas permet de déterminer si la condition est remplie par le pétitionnaire. La seconde condition de fond est moins claire et conduit à comparer les domaines de compétence dans les deux hypothèses distinctes d'initiative citoyenne européenne et de pétition.

Selon le texte, la pétition doit rester dans les « domaines d'activité » de l'Union, ce qui semble assez vaste. Pourtant, le Parlement européen précise que la pétition doit porter sur des questions relevant « des domaines de compétence de l'Union européenne »⁵⁷³. S'en suit une liste précise des domaines d'activité visés : les droits de citoyen européen énoncés dans les traités ; les questions environnementales ; la protection des consommateurs ; la libre circulation des personnes, des marchandises et des services, et le marché intérieur ; les questions liées à l'emploi et la politique sociale ; la reconnaissance des qualifications professionnelles ; d'autres problèmes relatifs à la mise en œuvre du droit communautaire.

Le terme « domaines d'activité de l'Union » semble plus large que celui des « domaines de compétence de l'Union » mentionné pour les initiatives citoyennes, particulièrement si l'on se réfère à l'interprétation stricte qu'en donne la Commission européenne. Aussi, une initiative citoyenne européenne n'est-elle pas acceptée dans le domaine des affaires étrangères, raison pour laquelle l'initiative « Stop TTIP » (« *Stop Transatlantic Trade and Investment Partnership* » et « Arrêter le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement ») ont été déclarées inadmissibles par la Commission européenne⁵⁷⁴. Au contraire, un fonctionnaire du Parlement européen⁵⁷⁵ a indiqué que la commission des pétitions du Parlement européen acceptera d'examiner une pétition à ce sujet, particulièrement eu égard au nombre de signatures officiellement récoltées par les organisateurs⁵⁷⁶. Il existe en effet un précédent. Tout d'abord, il faut rappeler le grand nombre de pétitions enregistrées à la commission des pétitions en lien avec le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. De plus, l'échec du traité ACTA, « Anti-Counterfeiting Trade Agreement » ou Accord commercial anti-contrefaçon, est en partie attribué au débat suscité par le Parlement européen à la suite des pétitions déposées contre ce texte⁵⁷⁷.

⁵⁷³ PARLEMENT EUROPEEN, site web dédiée aux pétitions : www.petiport.europarl.europa.eu/fr

⁵⁷⁴ EUROPEAN COMMISSION, DAY (C.), *Your request for registration of a proposed citizens' initiative entitled "STOP TTIP"*, Secretariat-General, C(2014) 6501 final, Brussels, 10 September 2014.

⁵⁷⁵ « ECI Legal Framework – Need for Reform? » organisée par the European Citizens Action Service au Comité économique et social européen, à Bruxelles, 10.12.2014.

⁵⁷⁶ « Officieusement » doit ici être compris comme en dehors du cadre officiel et balisé d'une initiative citoyenne européenne. Les organisateurs ont tenu à récolter des signatures malgré le rejet de la Commission européenne. Ils en ont récolté plus de 1 million en quatre mois, d'après leurs propres chiffres, (<https://stop-ttip.org/lawsuit-ecj/> ; consulté en décembre 2014).

⁵⁷⁷ L'eurodéputée belge libérale Frédérique Ries déclarait que le vote contre le traité ACTA au Parlement européen était « une réponse claire aux préoccupations citoyennes exprimées via une pétition signée par plus de 2,8 millions de personnes, en termes principalement de privation de libertés d'expression et de création », (

Cécile BARBIER⁵⁷⁸ note que les principaux domaines concernés par les pétitions individuelles sont la sécurité sociale, l'environnement, la libre circulation des personnes et la reconnaissance des diplômes. Mais le domaine de la pétition est le seul critère de recevabilité juridique et il est manifeste que le Parlement se réserve une marge d'appréciation. Dès lors, une initiative citoyenne déposée mais n'ayant pas aboutie, puis déposée comme pétition et jugée recevable peut sans difficultés devenir une véritable pétition qui alors doit suivre strictement la procédure établie au sein du Parlement européen. Or cette procédure est simplifiée.

B. Une procédure accessible à tous

Le Titre VIII du règlement intérieur du Parlement européen (16^e édition) règle les détails procéduraux liés au dépôt et au traitement des pétitions. La procédure est simplifiée afin de mettre cet instrument à la portée de chaque citoyen. Une pétition peut être déposée à tout moment à la commission des pétitions du Parlement européen. La pétition peut être soumise en ligne sur le site du Parlement européen *via* un formulaire. Elle peut également être acheminée par voie postale, mais dans tous les cas, elle doit mentionner les noms, nationalité et domicile du pétitionnaire et être rédigée dans l'une des langues officielles de l'Union (article 191-2 & 191-3 du règlement intérieur du Parlement européen). Dans le cas d'une pétition collective, elle doit comporter le nom, la nationalité et l'adresse du domicile de la personne qui présente la pétition au nom de tous ou, à défaut, du premier signataire et être signée. En dehors de ces points, le format reste libre. Les conditions décrites ci-dessus sont simples, mais *impératives*. Si l'une d'elles n'est pas respectée, la pétition ne sera pas examinée, ce dont le pétitionnaire est alors informé.

Les pétitions sont ensuite inscrites au rôle général puis subissent l'examen de recevabilité basé sur les deux conditions de fond précédemment analysées. Une fois la recevabilité prononcée, la commission des pétitions fait un examen politique des pétitions. Il s'agit d'un contrôle d'opportunité visant à déterminer celles qui feront

LE VIF L'EXPRESS, édition belge, « L'Europe enterre définitivement le traité Acta », en ligne, 4 juillet 2012).
⁵⁷⁸ BARBIER (C.), « Le Parlement européen après le Traité d'Amsterdam », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1999, vol.16-17, n°1641-1642, p. 1-75 ; voir aussi MAGNETTE (P.), « Vers une citoyenneté européenne directe?, Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 2002, vol. 9, p. 65-78.

l'objet d'un débat en réunion de commission, en présence des pétitionnaires. En effet, compte tenu de la diversité et du nombre important des pétitions reçues, toutes ne peuvent faire l'objet d'un tel débat. Puis la commission des pétitions peut envisager différentes suites à donner à une pétition. Tout d'abord, elle peut soumettre la question au Médiateur (article 191-9 du règlement intérieur du Parlement). Ensuite, le Parlement peut inviter la Commission européenne à procéder à une enquête préliminaire et à lui fournir des informations concernant le respect de la législation communautaire en la matière. Elle peut alors transmettre la pétition à d'autres commissions du Parlement pour information afin que celles-ci en tiennent compte dans le cadre de leurs activités législatives. Elle peut enfin effectuer une mission d'enquête sur le terrain. Cette enquête sera suivie de la rédaction d'un rapport complet soumis plus tard au Parlement dans son ensemble en vue de son adoption en séance plénière. Dans ce cas, le rapport publié contient des observations et recommandations.

Le Parlement arrête toute autre mesure qu'il estime appropriée afin de régler la question. Il peut à son tour demander à la Commission européenne d'intégrer à son agenda l'examen de la situation litigieuse en vue d'y apporter une solution législative. L'article 225TFUE lui en donne la possibilité car il dispose que « le Parlement européen peut, à la majorité des membres qui le composent, 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. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons au Parlement européen ». La condition essentielle posée pour que le Parlement demande une action législative appropriée à la Commission est que le sujet de la pétition entre dans le cadre des Traités et de leur application. La Commission n'est donc pas obligée de suivre le Parlement mais dans ce cas, elle doit se justifier. On le voit, la pétition est un instrument facilement accessible aux citoyens de l'Union dont les effets politiques peuvent être considérables.

C. *Un instrument d'influence de l'agenda politique de la Commission*

Paul MAGNETTE⁵⁷⁹ voit dans les pétitions une forme collective de recours extra-juridictionnel. En effet, les pétitionnaires peuvent être des individus se plaignant du non-respect du droit communautaire par leurs administrations nationales. Pourtant, n'étant pas une instance judiciaire, le Parlement européen ne peut ni prononcer de jugement, ni annuler des décisions prises par les juridictions des États membres. La commission des pétitions du Parlement européen ne peut que s'efforcer de coopérer avec les autorités nationales ou locales d'un État membre pour résoudre un problème soulevé par un pétitionnaire.

Le but des pétitionnaires n'est donc pas nécessairement de demander qu'un problème personnel soit réglé. Lorsque la pétition déposée est collective, son but peut se révéler différent de celui des pétitionnaires individuels. La doctrine montre d'ailleurs que les acteurs collectifs déposant des pétitions sont nombreux⁵⁸⁰. Ce sont notamment les organisations de la société civile dans leur activité de représentation d'intérêt⁵⁸¹. Ces dernières cherchent à soulever un débat ou réclament de nouvelles réglementations. De la sorte, la pétition est détournée de son utilisation originelle : elle devient un instrument de représentation d'intérêt et vise à peser sur l'agenda politique de la Commission européenne. Le lien émergent qui unit la pétition et l'initiative citoyenne européenne renforce cette tendance puisque si l'utilisation de l'un des deux instruments n'aboutit pas, l'autre peut toujours être utilisé dans le cadre d'une campagne de démarchage politique.

Pourtant, initiative citoyenne européenne et pétition souffrent d'un déficit certain de publicité. L'initiative citoyenne européenne, outil complètement réglementé, est loin d'avoir rencontré le succès espéré. Certains s'inquiètent même du fait que seules quatre nouvelles initiatives citoyennes européennes ont été enregistrées par le secrétariat général de la Commission européenne durant l'année 2014, et deux

⁵⁷⁹ MAGNETTE (P.), « Vers une citoyenneté européenne directe?, Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 2002, vol. 9, p. 65-78.

⁵⁸⁰ Comme indiqué par Emiliano GROSSMAN dans une lecture critique de l'ouvrage de Sabine SAURUGGER et Paul Magnette, *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne* (Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2003). (GROSSMAN (E.), « Lectures critiques », *Politique européenne*, 2003, vol.3, n° 11, p. 167-174.

⁵⁸¹ Pour une analyse détaillée de l'utilisation du droit de pétition par les représentants d'intérêts dans leur stratégie d'influence, voir Perrine PREUVOT, PREUVOT (P.), « Le droit de pétition : mutations d'un instrument démocratique », *Jurisdoctoria*, 2010, n° 4, p.73-98.

en 2015. Quant à la pétition, leur nombre a été en augmentation⁵⁸² régulière, passant de 1132 pétitions soumises (dont 812 recevables) au Parlement en 2001, à 2322 en 2012 (dont 1402 recevables). Il n'en reste pas moins que ces deux instruments que sont la pétition et l'initiative citoyenne sont deux moyens d'influence de l'agenda politique de la Commission que les groupes de la société civile organisée peuvent utiliser à tout moment.

⁵⁸² Parlement européen, site officiel « à votre service » (consulté en octobre 2015) : http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.4.html#_ftn1

CHAPITRE 2 - L'ORGANISATION DE LA CONSULTATION

Rendre compte des règles qui organisent et encadrent la consultation de la société civile impose de recours à la méthode de l'inventaire. On ne peut en effet – nous reviendrons sur ce point en fin de travail – décrire un « régime juridique » de la consultation. La Commission européenne n'a d'ailleurs jamais tenté l'exercice de classification des outils et modes de consultation qu'elle utilise. La doctrine pour sa part, à l'image de Luis BOUZA GARCIA⁵⁸³, conclut généralement à la grande diversité de procédures de consultation sans oser un effort de typologie ou de systématisation.

Il est donc préférable de rester au stade descriptif et de décrire les pratiques de consultation, le pluriel étant ici de rigueur. Pour permettre le développement de la consultation, les institutions de l'UE – et bien sur la Commission au premier chef – ont développé des outils et des instruments qui permettent de développer la collaboration avec les nombreux groupes de la société civile organisée (section 1). A côté des instruments existent des procédures de consultation qui se sont progressivement mises en place (section 2).

⁵⁸³ BOUZA GARCIA (L.), « Can segmented publics foster a general public sphere in the EU? An example from the consultation practices of the European Commission », *Observatorio (OBS*) Journal*, 2009, n°9, p.169-185.

SECTION 1 – LE DEVELOPPEMENT D'INSTRUMENTS PERMETTANT LA CONSULTATION

La consultation de la société civile est une opération complexe qui nécessite, d'abord une mise en contact des institutions de l'UE et des personnes habilitées à interagir avec elles puis une possibilité d'échanges réciproques d'information. Les institutions européenne, guidées en cela par la Commission ont développé deux types d'instruments au service de la consultation. C'est tout d'abord le registre de transparence qui permet la sélection et l'identification des interlocuteurs participant à la consultation (§1). Ce sont ensuite des outils de communication qui ont été mis en place (§2).

§1 - Le registre de transparence, outil de sélection des partenaires de la consultation

Suite à l'initiative de transparence initiée en 2006⁵⁸⁴, la Commission a en place un registre des représentants d'intérêt assorti d'une obligation d'adhésion à un code de déontologie. Elle estimait⁵⁸⁵ que l'inscription des groupes d'intérêt pourrait donner un meilleur aperçu de leur apport au processus politique tout en renforçant la confiance du public.

Le registre de transparence est un système d'enregistrement volontaire pour tout tiers intéressé désirant influencer le processus décisionnel des institutions de l'Union. Si les représentants d'intérêt choisissent de ne pas entretenir de contact direct avec la Commission européenne, ni l'accord inter-institutionnel, ni le règlement interne de la Commission ne peuvent les obliger à s'inscrire au registre de transparence⁵⁸⁶. Ils gardent la possibilité d'entretenir des relations avec les députés du Parlement européen et avec leur représentation permanente au niveau du Conseil. En échange de l'inscription, la Commission européenne reconnaît en effet les groupes, organisations et leurs représentants comme représentant officiel ou privilégié de leurs secteurs

⁵⁸⁴ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Projet de livre vert - initiative européenne en matière de transparence*, COM (2006), 23.03.2006, Bruxelles. Voir aussi KOHLER-KOCH (B.), « Political Representation and Civil Society in the EU », *CONNEX Thematic Conference on Political Representation*, European University Institute, Florence, 25-26.05.2007.

⁵⁸⁵ « however registration could provide a better overview of stakeholder input into the policy process and enhance public trust », (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, *Débat d'orientation concernant une initiative européenne éventuelle de transparence*, Communication de M. le Président, Mme WALLSTRÖM et M. KALLAS, SEC(2005) 644/4, Bruxelles, 17.05.2005, p.6).

⁵⁸⁶ KRAJEWSKI (M.), « Legal Study - Legal Framework For A Mandatory EU Lobby Register And Regulations », University of Erlangen-Nürnberg. This note was written on the basis of an expert study conducted on behalf of the *Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (AK)*, the Vienna Chamber of Labour.

spécifiques. Ils verront leurs contributions considérées comme représentatives de leur secteur. De plus, elle les alertera à l'avance des consultations prévues dans leurs domaines d'intérêt.

Le registre est devenu un outil très important de la consultation. Un rapport du Parlement européen⁵⁸⁷, publié en décembre 2014, indique que le registre a « augmenté à un taux moyen de 1 000 organisations par an, atteignant aujourd'hui plus de 7 000 organisations ». Ce même rapport estime que peu après son lancement, le registre couvrait 60 à 75% des organisations faisant de la représentation d'intérêt au niveau européen. Certes, parce que l'inscription au registre reste volontaire, certains groupes d'intérêt manquent toujours à l'appel. Mais Laurent DUTOIT⁵⁸⁸ rapporte la satisfaction de la Commission qui « considère comme un succès la mise en place du registre, même si les cabinets d'avocats et les groupes de réflexion restent à la traîne : la Commission estime que l'enregistrement des groupes d'intérêts devient un processus normal pour un nombre croissant d'organisations et que le registre devient une référence pour ses propres services. Elle considère donc positive l'approche volontaire et autorégulatrice du système »⁵⁸⁹.

En 2013-14, une évaluation du fonctionnement du registre de transparence a toutefois eu lieu, à la suite de laquelle un nouveau système d'enregistrement a été introduit en janvier 2015. La condition principale d'inscription au registre est désormais « l'intérêt à agir » (A). Une fois l'inscription faite, les inscrits ont l'obligation de respecter un code de conduite dont le Secrétariat général de la Commission surveille la bonne application. En cas de problème, c'est le Secrétariat qui détermine s'il y a violation du code et si une sanction doit être appliquée, (B).

⁵⁸⁷ EUROPEAN PARLIAMENT, MANKO (R.), THIEL (M.) & BAUER (E.), *Briefing Registre de transparence de l'UE*, Service de recherche du Parlement européen, Service de recherche pour les députés et Unité Transparence, PE 542.170, décembre 2014.

⁵⁸⁸ DUTOIT (L.), *Parlement européen et Société Civile: vers de nouveaux aménagements institutionnels*, Academia, 2009, publications de l'Institut européen de l'Université de Genève, Genève, 332p.

⁵⁸⁹ DUTOIT (L.), *Parlement européen et Société Civile: vers de nouveaux aménagements institutionnels*, Academia, 2009, publications de l'Institut européen de l'Université de Genève, Genève, 332p.

A. « L'intérêt à agir », condition principale d'inscription au registre

Les tiers intéressés doivent s'inscrire au registre de transparence pour être intégrés à la consultation. Les modalités de cette inscription sont régies par l'« Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants participant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne » du 22 juillet 2011. Le registre définit qui est un représentant d'intérêt et qui ne l'est pas. Les partis politiques, tout comme les régions européennes ne s'inscrivent pas. Cependant, toute organisation créée par eux pour représenter leur intérêt doit s'inscrire.

La condition essentielle posée pour pouvoir participer au processus décisionnel européen n'est pas la nationalité mais l'intérêt à agir. Si en droit, l'intérêt à agir est une condition de recevabilité de l'action en justice, il désigne également un avantage matériel ou moral que le demandeur peut retirer de l'action qu'il intente⁵⁹⁰. L'intérêt à agir évoqué dans le cadre de la consultation est certes différent mais il se rapproche de l'intérêt à agir en justice en ce sens qu'il recouvre tout avantage effectif que le demandeur (personne physique ou morale) peut obtenir, pour lui ou le groupe qu'il représente, de son interaction avec les institutions de l'Union européenne au moment où il entame son action de participation au processus décisionnel. L'avantage espéré pour le demandeur se présente sous la forme d'un amendement au projet d'acte législatif qui est favorable au demandeur ou profite à ses affiliés et aux personnes qu'il représente. Le terme « motivation à agir » conviendrait sans doute mieux que celui d'« intérêt à agir ». Cependant, la Commission désigne les participants extérieurs au processus décisionnel comme des tiers « intéressés », donc possédant un intérêt dans l'interaction qu'ils entretiennent avec elle. En d'autres termes, le choix du critère d'intérêt à agir permet à une entreprise dont le siège social se trouve dans un pays tiers mais qui possède une succursale européenne d'accéder au processus décisionnel au même titre qu'une entreprise européenne. Elle peut y accéder directement ou grâce à l'intervention d'une association professionnelle à laquelle elle adhère.

⁵⁹⁰ JAFFERALI (R.), « L'intérêt légitime à agir en réparation - une exigence... illégitime? », *Journal des Tribunaux Larcier*, 31 mars 2012 – 131e année, n°6473, Louvain, p.253-265; particulièrement sur les notions d'intérêt à agir et d'intérêt légitime voir aussi SCHMITT (S.), « La nature objective du contentieux constitutionnel des normes : les exemples français et italien », *Revue française de droit constitutionnel*, avril 2007, n° 72, p. 719-747.

Les organisations et personnes s'inscrivant au registre s'engagent à accepter la publication des informations fournies (partie V de l'accord, règles applicables aux adhérents). Ils s'engagent également à adhérer et à respecter le code de conduite (annexe III à l'accord inter-institutionnel, annexe II à la présente étude). Ils acceptent enfin que leurs correspondances avec les institutions de l'Union européenne tombent sous le coup du règlement 1049/2001 sur la transparence⁵⁹¹. Ainsi, le cas échéant la correspondance sera rendue publique. L'accord inter-institutionnel est donc en fait un accord tripartite entre la Commission, le Parlement et la société civile organisée. Cet accord inter-institutionnel a les mêmes conséquences juridiques que le Règlement interne des institutions, c'est-à-dire qu'il ne lie que les parties concernées⁵⁹².

Toutefois on l'a dit, l'inscription au registre est « volontaire » même si le Parlement européen réclame que cette inscription devienne obligatoire⁵⁹³. La pertinence de la distinction entre volontaire et obligatoire a été débattue⁵⁹⁴ dans le cas du registre de transparence car l'inscription officielle devient la seule manière d'obtenir un accès à la consultation. L'inscription est donc *de facto* obligatoire puisqu'elle est une condition *sine qua non* d'interaction avec la Commission.

Enfin, un code de bonne conduite régissant les relations entre les adhérents au registre et les représentants des institutions de l'Union (fonctionnaires et autres membres du personnel) est annexé à l'accord inter-institutionnel. L'inscription au registre est automatiquement liée à l'adhésion au code de bonne conduite. C'est-à-dire qu'une personne s'inscrivant au registre de transparence adhère également au code de bonne conduite et s'engage à le respecter. Le code de bonne conduite contient un nombre limité de règles claires et concrètes, indiquant comment les représentants

⁵⁹¹ Règlement (CE) no 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, 30.05.2001.

⁵⁹² KRAJEWSKI (M.), « LEGAL STUDY - LEGAL FRAMEWORK FOR A MANDATORY EU LOBBY REGISTER AND REGULATIONS », University of Erlangen-Nürnberg. This note was written on the basis of an expert study conducted on behalf of the *Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (AK)*, the Vienna Chamber of Labour.

⁵⁹³ « Reference can be made to the European Parliament's Resolution of 8 May 2008 on the development of a Framework for the activities of lobbyists in the EU institutions³ and the decision of the European Parliament accompanying the Interinstitutional Agreement establishing the Transparency Register of 11 May 2011.⁴ In the latter decision the European Parliament “[r]epeats (...) its call for the mandatory registration of all lobbyists on the Transparency Register and calls for the necessary steps to be taken in the framework of the forthcoming review process in order to prepare for a transition to mandatory registration.” », (KRAJEWSKI (M.), « LEGAL STUDY - LEGAL FRAMEWORK FOR A MANDATORY EU LOBBY REGISTER AND REGULATIONS », University of Erlangen-Nürnberg. This note was written on the basis of an expert study conducted on behalf of the *Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (AK)*, the Vienna Chamber of Labour).

⁵⁹⁴ BALOŞIN (M. A.), « Analyzing EU's lobbying », *Series Historia*, 2010, p.1 – 13.

d'intérêt doivent se comporter lors de la représentation de leurs intérêts⁵⁹⁵. Il s'agit d'un code éthique visant à limiter les cas de corruption potentielle.

B. Le contrôle du respect des règles d'utilisation du registre

Un système de suivi et de sanctions à appliquer en cas d'enregistrement incorrect et / ou de violation de conduite⁵⁹⁶ a été mis en place. Afin de déterminer si une infraction au code de conduite a bien eu lieu, une plainte doit être déposée auprès du Secrétariat général commun de transparence⁵⁹⁷, chargé de la gestion du registre. Toute personne peut déposer cette plainte soutenue par des preuves matérielles.

Le Secrétariat examine alors les documents fournis en soutien de la plainte puis statue sur son admissibilité. Si la plainte est recevable, le secrétariat ouvre une enquête qui respecte le principe de proportionnalité en plus des droits de la défense (partie VI de l'accord et annexe IV, sur la procédure de traitement des plaintes). Cela signifie que la personne concernée est informée de la procédure à son encontre et se voit accorder l'occasion de répondre. Si à l'issue de l'enquête, la violation du registre est confirmée, une sanction peut être appliquée. La sanction consiste en une exclusion plus ou moins longue du registre (jusqu'à deux ans). Si le problème réside dans un manque d'information fournie, la suspension ne dure que le temps accordé par la Commission pour permettre à l'adhérent de modifier ou compléter ses données. Cette sanction peut être appliquée suivant le cas au représentant d'intérêt et/ou à son organisation. Concrètement, les représentants d'intérêt se voient retirer leur badge d'accès au Parlement européen. Une telle décision de sanction est publiée sur le site web du registre.

L'accord inter-institutionnel ne mentionne pas les possibilités de recours. Le représentant d'intérêt souhaitant déposer un recours contre une décision du Secrétariat général commun de transparence peut demander au Secrétariat lui-même de revoir

⁵⁹⁵ BOUWEN (P.), «The European Commission», in COEN (D.) & RICHARDSON (J.) (eds), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, 2009, p.20.

⁵⁹⁶ COEN (D.), « Lobbying in the European Union », School of Public Policy, University College, London, 11.2007. Etude commandée par le Comité sur les affaires constitutionnelles du Parlement européen (Direction générale des politiques internes, Parlement européen, PE 393.266).

⁵⁹⁷ Ce Secrétariat général commun de transparence est composé de membres des Secrétariats généraux du PE et de la Commission européenne. Il est dirigé par un chef d'unité du Secrétariat général de la Commission européenne.

gracieusement sa décision. Il peut aussi saisir le Médiateur européen sur la base d'une « mauvaise administration » de la part du Secrétariat. Tel serait le cas si le Secrétariat, dans le traitement de la plainte, n'agissait pas en conformité avec les droits de la défense ou si le Secrétariat faisait preuve de discrimination, de refus d'information ou de retards abusifs dans la prise de décision.

Le représentant d'intérêt mécontent peut également faire le choix de déposer un recours en annulation auprès de la Cour de justice européenne. En effet, la décision du Secrétariat général commun de transparence fait partie des actes attaquables puisqu'il s'agit d'une décision émanant du Parlement européen et de la Commission, concernant individuellement et directement le représentant d'intérêt. Le représentant d'intérêt requérant devra cependant prouver qu'il y a eu irrégularité dans la procédure d'adoption de la décision ou non-conformité au droit communautaire.

Le registre de transparence est devenu un instrument important de la consultation de la société civile. Il permet de réguler le flux d'interlocuteurs, de les identifier et de rendre le système transparent. Mais la consultation suppose également un échange d'information. Des outils ont été développés au support de cet échange.

§2 - Le développement d'outils de communication

Au titre des outils de communication, entendue ici comme l'échange et le partage d'informations et d'idées, on peut compter deux outils de nature très différente. Le premier est un instrument technique : l'internet (A). Le second est un instrument juridique développé par la Commission : les livres blancs et verts (B).

A. L'outil technique : internet

Sans surprises, la Commission utilise de plus en plus l'outil internet perçu comme l'outil assurant une consultation large, directe, transparente, équitable, accessible et efficace. Ces caractéristiques de la consultation sont d'ailleurs énoncées dans différents textes. Ainsi, l'article 11-3 TUE dispose qu'« en vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées ». De « larges consultations »

signifient consulter toutes les parties intéressées sans discrimination, afin de ne pas obtenir un texte biaisé. L'exigence d'une consultation large est rappelée par le Conseil dans une décision de 1999.

L'exigence d'une consultation directe découle également du Traité. L'article 11(3) TUE, en plus de l'article 2 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, impose à la Commission européenne l'obligation de consulter⁵⁹⁸ directement, sauf en cas d'urgence exceptionnelle⁵⁹⁹. C'est pour respecter cette nécessité de directement consulter que la Commission européenne déclare que « lorsque le droit communautaire prévoit l'audition des parties intéressées, le membre du personnel responsable veille à leur donner l'occasion de faire connaître leur point de vue⁶⁰⁰ ». C'est donc pour toucher directement les destinataires de ses consultations que la Commission rend accessible ses consultations, *via* le réseau internet sur les sites dédiés à la consultation, tels que « votre point de vue sur l'Europe »⁶⁰¹. On se rapproche ici de l'exigence d'une consultation équitable, énoncée par la Communication de la Commission « vers une culture renforcée de consultation et de dialogue »⁶⁰² dans laquelle la Commission estime que l'équité implique que la consultation doit inclure toute partie intéressée dans les mêmes conditions.

Le recours à l'internet est rapidement apparu comme le moyen idoine de satisfaire ces différentes exigences. A première vue, le recours à Internet participe au projet d'une bonne consultation car il permet le recours à un public très large. De plus, les destinataires personnes morales et les destinataires particuliers répondent dans les mêmes conditions, ce qui rend ce mode de consultation égalitaire et particulièrement démocratique.

En pratique, il apparaît bien que l'outil internet donne l'opportunité à la Commission d'organiser des consultations générales par la consultation à toute

⁵⁹⁸ CRAIG (P.), *EU Administrative Law*, Oxford University Press, second ed., 2012, p 356-359.

⁵⁹⁹ HARTLEY (T.C.), *The Foundation of European Union Law*, 7th ed., 2010, Oxford, p.17-166, 570pp.

⁶⁰⁰ « Information sur les droits des parties concernées », (COMMISSION EUROPEENNE, *Règlement intérieur de la Commission et son Annexe (Code de bonne conduite administrative pour le personnel de la commission européenne dans ses relations avec le public)*, C(2000) 3614, 29.11.2000).

⁶⁰¹ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_fr.htm

⁶⁰² COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission - Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11.12.2002.

personne. Thorsten HÜLLER et Christine QUITTKAT⁶⁰³ précisent que les consultations menées grâce à ses plateformes internet combinent le public en général (les particuliers) et autres tiers intéressés (organisations de la société civile, organismes publics). L’outil internet présente l’avantage de la facilité d’accès par les destinataires. Un bon exemple de plateforme de consultation générale se trouve sur le site de la Direction générale de la justice « votre avis nous intéresse »⁶⁰⁴. Selon Emmanuelle BOZZINI⁶⁰⁵, la méthode de la consultation en ligne présente un autre avantage, pour la Commission cette fois : une équipe même très réduite peut gérer un nombre important de consultations en ligne au sein de la une direction générale concernée. La consultation en ligne est donc un instrument de consultation facile à utiliser par l’administration, ce qui explique pourquoi, quand la Commission décide de lancer une consultation en ligne, elle ne suit pas de procédure particulière. Thorsten HÜLLER et Christine QUITTKAT⁶⁰⁶ constatent d’ailleurs l’augmentation constante des consultations en ligne entre 2001 et 2010. Emmanuelle BOZZINI⁶⁰⁷ a recensé plus de 500 consultations ouvertes entre 2002 et 2009, inégalement réparties entre les directions générales de la Commission. 31 consultations ont été ouvertes en 2015⁶⁰⁸ ce qui atteste de la vitalité de cet instrument entre les mains de la Commission.

On le devine, l’internet n’est pas une panacée. Nous reviendrons ultérieurement sur les limites de l’outil. Mais indiquons auparavant qu’un instrument juridique est utilisé pour permettre la communication entre la Commission et les groupes de la société civile : les « Livres » de la Commission.

⁶⁰³ HÜLLER (T.) & QUITTKAT (C.), « Democratising European Policy Deliberation via Civil Society Involvement? The Case of the Commission’s Online Consultations », *8th Biennial Conference of the European Community Studies Association*, Victoria, Canada, 29 April – 1 May 2010, 30p.

⁶⁰⁴ http://ec.europa.eu/justice/opinion/index_fr.htm

⁶⁰⁵ BOZZINI (E.), « Democracy, Participation and Consultation. An empirical analysis of EU open consultation processes », *Convention SISP*, Rome, 2009, 20p.

⁶⁰⁶ HÜLLER (T.) & QUITTKAT (C.), « Democratising European Policy Deliberation via Civil Society Involvement? The Case of the Commission’s Online Consultations », *8th Biennial Conference of the European Community Studies Association*, Victoria, Canada, 29 April – 1 May 2010, 30p.

⁶⁰⁷ BOZZINI (E.), « Democracy, Participation and Consultation. An empirical analysis of EU open consultation processes », *Convention SISP*, Rome, 2009, 20p.

⁶⁰⁸ Voir le site de la Commission pour le détail des consultations ouvertes au public : http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

B. *Un instrument juridique : les « livres » de la Commission*

C'est chaque direction générale qui choisit librement les instruments de consultation des groupes de la société civile qu'elle trouve préférable, sachant qu'elle peut les combiner. Sur les sujets socio-économiques ainsi que dans les directions générales traitant de sujets techniques, nous indiquent Luis BOUZA GARCIA⁶⁰⁹ et Sandra KRÖGER⁶¹⁰, de nombreuses consultations ciblées sont organisées. La direction générale commence généralement par des consultations informelles (ateliers, séminaires, forums et autres conférences) auxquelles les groupes de la société civile organisée sont invités. Puis la Commission publie des Livres, verts ou blancs. Ces consultations informelles et les débats permis par les Livres verts et blancs apportent à la Commission des informations de nature économique, sociale, environnementale et sociétale qui lui permettent de préparer l'analyse d'impact⁶¹¹.

L'origine des termes livres blanc et livre vert mérite d'être rappelée : elle est un héritage britannique. Audrey DOERR⁶¹² rappelle que l'histoire de ces livres se confond avec celle des documents déposés devant les parlementaires de Grande Bretagne. Au XIXe siècle, les documents parlementaires volumineux encombraient la table du greffier. Pour que leur contenu puisse aisément être identifié, ils étaient reliés avec une couverture de couleur (en l'occurrence bleue). Les documents déposés dont l'épaisseur ne justifiait pas l'utilisation d'une couverture bleue sont devenus les *Livres blancs*. Ces derniers se sont alors transformés en une catégorie à part de documents qui énoncent la politique à venir du gouvernement sur une question donnée. Dans le

⁶⁰⁹ BOUZA GARCIA (L.), « Can segmented publics foster a general public sphere in the EU? An example from the consultation practices of the European Commission », *Observatorio (OBS*) Journal*, 2009, n°9, p.169-185.

⁶¹⁰ KRÖGER (S.), « Nothing but consultation: the place of organised civil society in EU policy making across policies », *European Governance Papers (EUROGOV)*, n° C-08-03, 2008, p.9, 45p.

⁶¹¹ Cette étape peut nécessiter jusqu'à 52 semaines. Une fois l'analyse d'impact réalisée et son résultat contrôlé (2 à 8 semaines), la direction générale peut choisir l'instrument juridique le plus adapté (voie législative ou non législative ; règlement, directive ou décision). Vient ensuite la rédaction puis, la quatrième étape à savoir la consultation inter-services qui dure un minimum de 2 semaines. Le document rédigé circule parmi les différentes directions générales, traduit dans les différentes langues. Les chefs de cabinets de chaque commissaire se réunissent et discutent de la proposition. Le projet d'acte législatif est ensuite déposé au greffe, après quoi le collège des commissaires dans son ensemble adopte la proposition. Après l'adoption par le collège des commissaires, le secrétariat général de la Commission envoie le projet d'acte législatif simultanément au Parlement et au Conseil, mais aussi organes consultatifs de l'Union. (COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission sur l'analyse d'impact*, COM(2002) 276 final, Bruxelles, 5.6.2002 et COMMISSION EUROPÉENNE, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC(2009)92, 15.01.2009).

⁶¹² DOERR (A.D.), « The role of white papers », in *The Structure of Policy-Making in Canada*, Toronto, MacMillan, 1971 p. 180.

même sens, relève Nicolas de SADELEER⁶¹³, les Livres verts et blancs publiés par la Commission remplissent essentiellement une fonction pré-législative.

La Commission fait appel à des couleurs, vert ou blanc, pour caractériser le statut du document et le stade du processus décisionnel où il se situe. Un « Livre vert » est un texte préliminaire, déclaratoire, soit un document d'orientation préparatoire à un projet d'acte législatif, esquissant la première approche et indiquant l'état de la réflexion. Parmi de très nombreux exemples on peut citer «Le livre vert sur l'esprit d'entreprise en Europe » de 2003 ou le livre vert sur « La dimension maritime de l'Europe » de 2004. Le livre vert offre donc un éventail d'idées sur lesquelles les organisations de la société civile sont invitées à exprimer par écrit leur opinion avant une date limite. La consultation par Livre vert peut aboutir à la conception d'un livre blanc. Ce fut le cas du Livre vert sur la politique sociale européenne de novembre 1993 devenu un Livre blanc⁶¹⁴.

L'adoption d'un « Livre blanc » signifie que la politique proposée est parvenue à un stade d'élaboration plus poussé, incluant des mesures administratives ou des propositions d'acte législatif. Pour Nelson MICHAUD et Stéphane TREMBLAY⁶¹⁵, les livres blancs « énoncent des choix stratégiques, leur sélection – parfois leur justification – et leur exécution ». Ils permettent d'apporter les ajustements finaux à la politique projetée avant que celle-ci ne soit traduite et enchâssée dans un acte législatif. Ils contiennent donc un ensemble argumenté de propositions d'actions de l'Union dans un domaine spécifique. On connaît ainsi les exemples du Livre blanc sur « la responsabilité environnementale » de 2000 ou le livre blanc sur « les services d'intérêt général » adopté en 2004. Si les livres blancs sont généralement précédés d'un livre vert, ce n'est pas systématique. Ainsi, un Livre blanc peut être suivi d'un autre Livre vert qui développe un chapitre particulier du Livre blanc précédant. Tel est le cas des chapitres 8 et 9 du Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et

⁶¹³ DE SADELEER (N.), « Classification des actes de droit non contraignants de l'Union européenne », in *Les sources du droit revisités*, 2012, vol.1, p.253-293, ANTHEMIS, Bruxelles, Publications de l'Université Saint Louis.

⁶¹⁴ KUPPER (B.-O.), « The green and white papers of the European Union: the apparent goal of reduced social benefits », *Journal of European Social Policy*, 1994, vol.4, n°2, p.129-137.

⁶¹⁵ MICHAUD (N.) & TREMBLAY (S.), « Les livres blancs en matière de politique étrangère épistémologie et perspectives analytiques », *Etudes Internationales*, 2006, vol. 37, n°1, p.7-33.

l'emploi de 1993⁶¹⁶ qui ont été développés dans le Livre vert sur la politique sociale européenne de novembre de 1993.

Les Livres vert et blanc sont donc de puissants instruments de consultation écrite utilisés par la Commission. Outre le fait que les réponses se font par écrit, nécessitant l'échange d'arguments politiques et factuels développés et détaillés, ils suscitent généralement de larges débats à l'échelle européenne sur un problème d'intérêt public que la Commission entend traiter. De plus, les débats permettent aux positions des acteurs impliqués d'émerger, ce qui aide la Commission à dégager l'intérêt général de l'Union. Les débats ont lieu non seulement entre tous les acteurs concernés, publics et privés, mais également au sein des organisations sectorielles de la société civile elle-même, de la base au sommet.

Mais dans certains cas, le recours aux livres blanc et vert a une fonction particulière. Bernd-Otto KUPPER⁶¹⁷ montre que la Commission européenne les utilise également pour garder une politique particulière en dehors du domaine juridiquement contraignant des règlements et directives. L'exemple le plus connu de cette stratégie est le Livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001 qui a donné naissance à une politique étoffée mais que la Commission a refusé de traduire dans des textes juridiquement contraignants, pour en conserver toute la flexibilité.

Toutefois, il faut garder à l'esprit que les consultations menées par l'intermédiaires des Livres verts et blancs sont sectorielles et s'adressent à certains groupes de la société civile actifs dans les secteurs concernés. Comme le rappelle Emmanuelle BOZZINI⁶¹⁸, la Commission sélectionne les politiques pour lesquelles elle publie un Livre vert ou blanc selon l'impact attendu de la décision politique. En d'autres termes, les consultations par le biais des Livres verts ou blancs ne sont pas systématiques, pour toutes les propositions de la Commission. La Commission les réserve aux propositions qu'elle considère être d'une importance politique majeure.

⁶¹⁶ COM(93) 700 final

⁶¹⁷ KUPPER (B.-O.), « The green and white papers of the European Union: the apparent goal of reduced social benefits », *Journal of European Social Policy*, 1994, vol.4, n°2, p.129-137

⁶¹⁸ BOZZINI (E.), « Democracy, Participation and Consultation. An empirical analysis of EU open consultation processes », *Convention SISP*, Rome, 2009, 20p.

Notons également que la Commission n'a pas à suivre de procédure de lancement particulière, si l'on excepte l'annonce de la publication du Livre vert et l'appel à commentaires. De même, l'envoi des réponses est simplifié : il suffit d'envoyer ou charger le document réponse suivant les modalités indiquées sur la plateforme internet dédiée au Livre vert ou blanc de la Commission. En somme, la technique des livres est une création de la commission qui lui permet d'ouvrir un vaste échange d'informations sur un sujet particulier dès le stade pré-législatif. Le contenu des Livres blancs est préparé en comité consultatif et/ou en groupe d'experts. De sorte que le recours aux livres introduit la technique de l'expertise au cœur de la consultation.

Au cours de la procédure décisionnelle, la Commission recourt donc à divers instruments pour favoriser la consultation de la société civile. La mise en place de ces outils traduit à la fois une volonté de développer la consultation mais également de l'organiser, de la domestiquer. Il en va de même des procédures développées. A ce stade, il convient d'être prudent car la pratique et l'on ne peut pas dire qu'il existe des régimes de consultation. Mais l'on peut néanmoins identifier trois modes particuliers de consultation qui sont organisés par des textes.

SECTION 2 – LA MISE EN PLACE DE PROCEDURES DE CONSULTATION

L'observateur de la consultation chercherait vainement un régime général de consultation. En revanche, il peut identifier l'émergence de règles organisant des pans de la consultation ou des procédures qui découlent des textes ou de l'usage. En forçant un peu le trait, on peut identifier trois modes de consultation et les ordonner en fonction de l'intensité de leur encadrement juridique. Bien que très faiblement organisé, le système des groupes d'experts qui est devenu indispensable à la Commission s'est progressivement organisé (§1). La consultation du Comité économique et social européen, qui intervient plus tard dans la procédure (au stade de la phase législative) est nettement plus organisée juridiquement. A certains égards, on peut déceler ici un régime de consultation (§3). Enfin, le droit de l'UE accorde un statut particulier à la consultation dans le domaine environnemental : de véritables procédures existent qui prennent place durant la phase pré-législative de la procédure décisionnelle (§3)

§1 - L'organisation progressive du recours au système des groupes d'experts

L'expertise est un système spécial qui s'adresse à des groupes particuliers de tiers intéressés particuliers : les autorités publiques, les organisations de la société civile et milieux scientifiques universitaires. Les informations apportées par les experts (données techniques, scientifiques, sociales, résultats d'enquêtes de terrain), servent à modeler le contenu du projet législatif selon les exigences des principes de proportionnalité et de subsidiarité. La pratique a donné jour à un développement exponentiel du recours à l'expertise (A), ce qui a incité la Commission à adopter des règles pour organiser le recours à l'expertise (B).

A. *La généralisation du recours à l'expertise par les institutions de l'UE*

Pour tenter de décrire ce phénomène, la doctrine s'est attachée à analyser la composition des groupes d'experts. Daniel GUÉGUEN⁶¹⁹ distingue trois types de groupes d'experts en fonction de leur composition. La première catégorie est constituée des comités consultatifs dont les membres sont issus des milieux professionnels extérieurs à la Commission européenne. Ils sont les plus nombreux et interviennent dans presque tous les domaines. À titre d'exemple, il existe dans le domaine de l'agriculture un groupe « riz », « olives et produits dérivés » ou encore « les femmes dans les zones rurales » etc. On y trouve des consommateurs, des représentants de l'industrie, des travailleurs ainsi que d'autres groupes de la société civile. La deuxième catégorie est composée des comités scientifiques. Beaucoup moins nombreux, ils interviennent surtout dans les domaines ayant un impact sur la santé publique et sont composés de personnes dont la compétence scientifique est reconnue. La troisième catégorie regroupe les groupes d'experts de haut niveau composés de personnalités politiques et des affaires. Leur tâche est de conseiller la Commission sur les orientations générales de l'Union.

On le voit, l'expertise est aujourd'hui devenue indispensable à la Commission européenne : elle sert de palliatif à ses ressources limitées. De plus, les groupes d'experts participent à l'élaboration de compromis entre les institutions de l'Union et

⁶¹⁹ GUEGUEN (D.), *The new practical guide to the EU labyrinth: Understanding the European Institutions' Structures, Powers and Procedures Through Examples, Diagrams and Summaries*, 7th ed., EIS Europe Information Service, Brussels, 2005, p. 50, 133pp.

les groupes de la société civile. Or la Commission veut éviter que des conflits au Conseil ou au Parlement n'entraînent un retrait des propositions.

En pratique, plus la Commission européenne a une responsabilité juridique dans un domaine, plus son travail avec les représentants des États dans les groupes d'experts permet une application fluide par l'administration nationale et une acceptation par les groupes ciblés (légitimité de sortie). C'est ce que montrent Åse GORNITZKA et Ulf SVERDRUP⁶²⁰ dans un article de 2011 sur le rôle de l'expertise dans la procédure de prise de décision européenne. Grâce à la présence des experts nationaux dans les groupes de la Commission, elle peut anticiper les réactions des États membres à ses propositions, particulièrement les conflits potentiels au Conseil. Grâce au recours à l'expertise, la Commission est donc capable de rédiger des propositions adéquates. Le risque de conflit n'est jamais évitable, mais minimisé. On peut par conséquent considérer que l'usage des groupes d'experts rend la procédure de décision plus efficace. Durant la phase législative, le degré de continuité dans le processus de prise de décision augmente et le risque de conflits inter-institutionnels diminue. Le système d'expertise mis en place par la Commission européenne constitue par conséquent un système de résolution des conflits politiques en plus d'être un système de construction de la légitimité des politiques et du processus de prise de décision.

Mais si la valeur ajoutée du recours à l'expertise ne fait pas de doute en théorie, la pratique peut conduire à des dérives. L'enjeu principal est donc celui de la composition des groupes d'experts. Le savoir d'un expert est un élément central de sélection car il induit la question de l'influence. Leonardo FELLI et Antonio MERLO⁶²¹ remarquent que celui qui a le plus de savoir à proposer semble détenir le plus d'influence sur le contenu du projet législatif en débat. Dès lors, si l'expertise renforce la qualité du contenu du projet d'acte législatif, elle ne garantit pas que chaque tiers intéressé verra son opinion reflétée dans le texte final. De même, l'équilibre du contenu du projet d'acte législatif ne dépend pas seulement de l'expert détenant le plus d'information. Il dépend également du secteur dont proviennent les experts invités (industrie, autorité nationale, milieu universitaire, etc...). Il importait

⁶²⁰ GORNITZKA (Å.) & SVERDRUP (U.), «Access of experts: information and EU decision making», *West European Politics*, Special Issue: Linking Inter- and Intra-institutional Change in the European Union, 2011, vol. 34, n°1, p.48-70

⁶²¹ FELLI (L.) & MERLO (A.), «Endogenous Lobbying», *Journal of the European Economic Association*, March 2006, vol. 4, n°1, p.180-215.

donc de définir qui peut être autorisé à jouer le rôle d'expert et de règlementer la composition des groupes d'expert. Une esquisse de réglementation a vu le jour.

B. *L'esquisse d'une réglementation du recours aux experts*

Toutes les directions de la Commission européenne créent des groupes d'experts⁶²², à l'exception des directions générales spécialisées dans l'administration interne de la Commission telles que la direction générale presse et communication et le secrétariat général. Or le recours à l'expertise n'est encadré par aucun texte législatif. Ce sont des normes de faible intensité juridique qui régissent le recours à l'expertise et en particulier la *Communication du président à la Commission encadrement des groupes d'experts de la commission: règles horizontales et registre public*⁶²³ qui clarifie le système des groupes d'experts de la Commission. La Commission y définit les groupes d'expert et fixe certaines règles relatives à leur composition et fonctionnement.

La Commission européenne définit les groupes d'experts de la manière suivante : ce sont des entités consultatives « instituées par la Commission ou ses services, comptant au moins six membres provenant du secteur public et/ou du secteur privé et devant se réunir à plusieurs reprises. Le rôle des groupes d'experts consiste à fournir des conseils et à apporter un savoir-faire à la Commission et à ses services en ce qui concerne: (1) l'élaboration de propositions législatives et d'initiatives (droit d'initiative de la Commission); (2) l'élaboration d'actes délégués au sens de la communication sur la mise en œuvre de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; (3) la mise en œuvre de la législation, des programmes et des politiques existants de l'UE, ainsi que la coordination et la coopération avec les États membres à cet égard »⁶²⁴. Cette définition repose donc sur quelques critères majeurs : un « groupe d'experts » est un ensemble d'au moins six personnes, venant des secteurs

⁶²² GORNITZKA (Å.) & SVERDRUP (U.), «Access of experts: information and EU decision making», *West European Politics*, Special Issue: Linking Inter- and Intra-institutional Change in the European Union, 2011, vol. 34, n°1, p.48-70.

⁶²³ SEC(2010) 1360 final.

⁶²⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Communication du président à la Commission - Encadrement des groupes d'experts de la commission: règles horizontales et registre public*, C(2010) 7649 final, Bruxelles, 10 novembre 2010. Voir aussi COMMISSION EUROPEENNE, site web du registre des experts (consulté en mai 2014): <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2&Lang=FR>

publics et privés, rassemblées par la Commission européenne de manière durable, dans le but de lui fournir un service sous forme d'apport de connaissances précises.

Les règles relatives à la création et au fonctionnement des groupes d'experts de la Commission sont également rassemblées dans deux communications. Outre la Communication précitée du « président à la Commission - Encadrement des groupes d'experts de la commission: règles horizontales et registre public »⁶²⁵, la communication « accompagnant la communication du président à la Commission « encadrement des groupes d'experts de la commission: règles horizontales et registre public » »⁶²⁶ est importante. La Commission et le Parlement européen y ont exprimé une vision commune de l'expertise exprimée dans un accord-cadre conclu en 2010 pour ce qui est des informations à communiquer au Parlement, ainsi que de l'invitation des experts de ce dernier aux réunions des groupes d'experts⁶²⁷ de la Commission.

Mais la présence de textes ne doit pas faire illusion. Si les institutions ont énoncé des règles communes, seule la Commission européenne décide de la pertinence de la création d'un groupe d'experts. Chaque direction générale de la Commission européenne dispose de la liberté de créer un groupe d'experts suivant ses besoins. Les statistiques montrent d'ailleurs que certaines directions générales créent plus de groupes que d'autres : tel est le cas des DG recherche, environnement et entreprise.

Afin de créer un nouveau groupe d'experts, la direction générale de la Commission concernée soumet son projet au Secrétariat général de la Commission qui doit donner son approbation. Ni le projet de création ni l'approbation du Secrétariat général ne sont publiquement annoncés, pas plus que l'existence du groupe lui-même, d'où la difficulté de les recenser. La procédure est donc très flexible et une majorité des groupes est créée de cette manière⁶²⁸. Une fois « leur mission accomplie »⁶²⁹, c'est-à-dire une fois la législation adoptée par le législateur européen, le groupe est dissout.

⁶²⁵ C(2010) 7649 final.

⁶²⁶ SEC(2010) 1360 final.

⁶²⁷ COMMISSION EUROPEENNE, *Communication du président à la Commission - Encadrement des groupes d'experts de la commission: règles horizontales et registre public*, C(2010) 7649 final, Bruxelles, 10 novembre 2010.

⁶²⁸ CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, « Lobbying the European Union by Committee The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees », Briefing Paper, 07.2007.

⁶²⁹ Expression utilisée par GORNITZKA (Å.) & SVERDRUP (U.), « Access of experts: information and EU decision making », *West European Politics*, Special Issue: Linking Inter- and Intra-institutional Change in the European Union, 2011, vol. 34, n°1, p.48-70

La Commission peut cependant décider qu'un tel groupe sera permanent dès sa création. Un autre cas est celui du groupe d'expert créé pour une mission précise mais dont l'existence est prolongée de manière *ad hoc* ; s'il se trouve actif depuis plus de cinq ans, il devient donc permanent⁶³⁰. Dans tous les autres cas, il est considéré comme provisoire.

La création d'un groupe d'experts peut dès lors refléter la culture d'une direction générale de la Commission européenne et répondre aux règles et traditions internes à cette DG. Elle peut également répondre à la nécessité de récolter des informations d'une nature spécifique, dans le cas d'un sujet proéminent dans l'opinion publique. Pieter BOUWEN⁶³¹ indique que le plus grand nombre de comités existe dans les domaines de la politique des entreprises, la politique environnementale, et l'agriculture. La plupart des groupes d'intérêt actifs le seront donc dans ces domaines précis.

Les comités scientifiques bénéficient de règles de recrutement et de fonctionnement particulières et plus strictes. Les comités scientifiques sont des groupes d'experts dont la création nécessite l'adoption d'une décision de la Commission ou du Conseil ou tout autre acte juridique formel. Leur création est régie par l'annexe accompagnant la *communication du président à la commission encadrement des groupes d'experts de la commission: règles horizontales et registre public*⁶³². Un appel à candidatures est publié par la Commission à destination des chercheurs et universitaires, suivi d'un processus de recrutement en plusieurs étapes. Une fois la décision de création du comité publiée au Journal officiel de l'Union européenne, les scientifiques intéressés peuvent soumettre leur candidature sous forme d'un dossier complet puis passer un entretien formel.

On note qu'en revanche, le recrutement des membres des groupes mixtes rassemblant représentants de l'industrie, des gouvernements et des organisations non gouvernementales ne suit pas le même processus. En réalité, les

⁶³⁰ GORNITZKA (Å.) & SVERDRUP (U.), «Access of experts: information and EU decision making», *West European Politics*, Special Issue: Linking Inter- and Intra-institutional Change in the European Union, 2011, vol. 34, n°1, p.48-70

⁶³¹ BOUWEN (P.), «The European Commission», in COEN (D.) & RICHARDSON (J.) (eds), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, 2009.

⁶³² C(2010) 7649 final.

règles de recrutement des experts sont loin d'être toujours claires et c'est dans ce hiatus que se situe le manque de transparence⁶³³.

En fait, on peut postuler que la pratique varie selon le type d'information dont la Commission a besoin. Lorsqu'elle a besoin d'information technique, les scientifiques bénéficient d'un accès privilégié au groupe et écoute particulièrement attentive de la part de la Commission. Lorsqu'un groupe d'experts est créé pour récolter des informations politiques, les États membres et leurs partenaires prédominants parmi les groupes d'intérêt sont invités et entendus. Il en est de même si le groupe d'experts est créé pour forger un consensus entre différents acteurs. Dans des domaines comme l'agriculture, où la Commission européenne dispose à la fois de compétences scientifiques et de compétences de régulation, l'expertise scientifique n'est pas réellement nécessaire. La Commission a en revanche besoin d'expertise sociale. Les décideurs politiques du Conseil et du Parlement européen, quant à eux, en appellent tout autant à l'expertise et justifient leurs décisions par leurs analyses techniques. Au Conseil, les experts sont nationaux, détachés du ministère pertinent. L'intérêt de l'usage de l'expertise se révèle durant la phase post législative, au moment de l'application de la législation.

En somme, il y a un certain contraste entre le développement massif du recours à l'expertise et la relative faiblesse de l'encadrement juridique dont il fait l'objet. Tel n'est pas le cas de la consultation du Comité économique et social européen, qui intervient plus tard dans la procédure (au stade de la phase législative) et est nettement plus organisée juridiquement.

§2 – Le recours au Comité économique et social européen comme relais de la société civile

Les traités prévoient un régime particulier de consultation pour les trois institutions principales de l'Union : il s'agit de la consultation du Comité économique et social européen. Cette consultation n'est toutefois pas purement institutionnelle : elle concerne la consultation de la société civile organisée car cette dernière est représentée par le Comité économique et social. D'ailleurs, le Comité assume un rôle

⁶³³ MENDES (J.), « Participation in rulemaking procedures », présentation, Research Network on EU Administrative Law, 03.2012.

de facilitateur des relations avec la société civile organisée à travers le groupe de liaison avec la société civile européenne qu'il a mis en place. Le rôle du CESE est d'autant plus important que les traités prévoient son intervention dans un double cas. D'une part, le TFUE prévoit des cas de consultation obligatoire et facultative du Comité par la Commission, dont les modalités sont décidées par l'institution. D'autre part le TFUE prévoit que le Comité peut produire des avis d'initiative, sans que la Commission ne le sollicite.

On peut donc regretter avec Stijn SMISMANS⁶³⁴, David COEN et Jeremy RICHARDSON⁶³⁵ le faible nombre d'études consacrées au Comité économique et social européen. D'autant que la plupart des études réalisées sont consacrées à la question de l'impact des avis du Comité sur les propositions d'actes législatifs. Très peu s'intéressent à l'aspect procédural de la consultation du Comité par la Commission. De même, les statistiques sur le nombre de consultations demandées par la Commission au Comité durant la phase de rédaction des propositions d'actes législatifs sont difficiles à trouver. Il n'est donc pas possible de déterminer si les consultations sont systématiques ou dépendent de l'importance politique du projet d'acte législatif.

Cette situation pose certainement problème mais elle résulte du fait qu'en dehors de certains cas, le Traité donne entière liberté aux institutions de consulter le Comité aux moments qu'elles jugent opportuns. L'article 304 TFUE prescrit en effet la consultation du Comité économique et social européen par les institutions de l'Union européenne: « dans les cas prévus par les traités. Il peut être consulté par ces institutions dans tous les cas où elles le jugent opportun ». Mise à part une liste de cas précis, cet article donne toute discrétion aux institutions en ce qui concerne les modalités de consultation du Comité. Le Comité économique et social européen émet alors des avis.

En ce qui concerne les cas de consultation obligatoire par la Commission, le Conseil et le Parlement, ils sont mentionnés dans près de 50 articles du TFUE. Ils concernent un large éventail de domaines politiques, parmi lesquelles la libre

⁶³⁴ SMISMANS (S.), « The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly », *European Integration online Papers* (EIoP), 2000, vol.4, n°12, 22p.

⁶³⁵ COEN (D.) & RICHARDSON (J.) (eds), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, 2009, p.20, 390p.

circulation des marchandises, celle des travailleurs (article 46 TFUE), la politique industrielle, la politique de l'emploi (articles 148, 149, 153, 157 TFUE) et de la santé, l'organisation des marchés agricoles (article 43 TFUE), la politique des transports (articles 90, 95 et 100 TFUE), les fonds structurels, la politique fiscale (article 113 TFUE), etc. Dans ces cas, lorsque la Commission consulte le comité, elle doit le faire durant la phase pré-législative.

Stijn SMISMAN⁶³⁶ souligne que la consultation obligatoire du Comité a lieu après que la Commission a rédigé sa proposition d'acte législatif. Le Secrétariat général de la Commission envoie alors le projet d'acte législatif, adopté par le collège des commissaires, au Parlement et au Conseil. Il est aussi simultanément envoyé au Comité économique et social européen pour formulation d'un avis. Généralement, le Comité adopte son avis avant que le Parlement ne commence à débattre de la proposition, cela afin que le législateur européen ait le temps de prendre en compte son avis. Le Comité se trouve par conséquent dans une position inconfortable pour l'étude du projet d'acte législatif : après que la Commission a élaboré sa proposition et avant que le législateur ne commence à débattre. Il bénéficie donc de peu de temps pour remplir sa mission.

Quant au délai de consultation, l'article 304 alinéa 2 TFUE prévoit que l'institution consultante, en l'occurrence la Commission, peut demander au Comité de présenter son avis dans un délai déterminé. Ce délai ne peut cependant être inférieur à un mois à compter de la communication qui est adressée à cet effet au président du Comité. À l'expiration de ce délai, il peut être passé outre l'absence d'avis. Cela signifie que si le Comité ne respecte pas le délai imposé par la Commission, alors la procédure décisionnelle suit son cours. En conséquence de quoi, il est possible de conclure que la Commission, ou l'institution demandeuse, n'est pas obligée de prendre en compte l'avis du Comité économique et social européen.

Il n'existe aucune obligation juridique de prise en compte des avis du Comité économique et social européen par la Commission, ou une autre institution de l'Union. Politiquement cependant, et afin de renforcer leurs positions et le contenu du projet, ils se doivent d'intégrer l'avis du Comité économique et social européen. Et dans le

⁶³⁶ SMISMANS (S.), « The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly », *European Integration online Papers (EIoP)*, 2000, vol.4, n°12, 22p.

cas de la Commission, les statistiques montrent que 4 avis du Comité économique et social européen sur 6⁶³⁷ sont pris en compte. La Commission peut consulter le Comité économique et social en dehors des cas de consultation obligatoire. Alors ces consultations bénéficient de plus de souplesse dans le moment de la procédure où elles sont lieu, et dans le délai fixé par la Commission.

En plus de la consultation obligatoire, la Commission, le Conseil et, depuis le traité d'Amsterdam le Parlement européen, peuvent demander l'avis du Comité économique et social européen chaque fois qu'ils le jugent opportun. Il s'agit de la consultation facultative. La Commission peut utiliser la consultation facultative à tout moment de la phase pré-législative. Malgré cette opportunité, Stijn SMISMAN⁶³⁸ note que, la plupart du temps, la consultation facultative a lieu après la rédaction du projet d'acte législatif par la Commission. La Commission utilise la consultation facultative essentiellement dans les domaines techniques plus que sur des questions très politiques. D'autre part, relève Stijn SMISMAN, un nombre important de consultations facultatives du Comité, menées par la Commission, a lieu dans les cas de rédaction de rapports, de Livres verts et livre blancs.

L'article 304 TFUE donne pourtant l'opportunité au Comité économique et social européen « d'émettre un avis dans les cas où il le juge opportun », ce qui est un avis d'initiative. Stijn SMISMAN⁶³⁹ indique que ce droit d'initiative serait particulièrement utile à la Commission à un stade précoce du processus décisionnel. Le Comité a la possibilité de porter à l'attention de la Commission une question particulière sur laquelle l'action l'Union serait souhaitable. Cette possibilité lui donne également l'opportunité de se profiler comme réservoir d'expertise auprès de la Commission. Mais les «avis exploratoires » et rapports d'information (article 31 du règlement de procédure) produits par le Comité économique et social européen ne sont pas publiés au Journal officiel ; ils sont seulement envoyés à l'institution demandeuse. Ces rapports d'information permettent au Comité économique et social européen de se présenter comme un réservoir d'expertise de l'Union. Il fournit des informations

⁶³⁷ HARDACRE (A.), *How the EU institutions work and... how to work with the EU institutions*, EIPA European Institute for Public Administration, 2011t, John Harper Publishing, Maastricht and London, p. (27-228).

⁶³⁸ SMISMANS (S.), « The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly », *European Integration online Papers* (EIoP), 2000, vol.4, n°12, 22p.

⁶³⁹ SMISMANS (S.), « The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly », *European Integration online Papers* (EIoP), 2000, vol.4, n°12, 22p.

sur l'impact potentiel des propositions de la Commission et suggère des modifications adéquates. Sur les 170 avis donnés par le Comité chaque année, 15% sont des avis d'initiative⁶⁴⁰.

Au contraire de la consultation des experts, qui est très peu formalisé, la consultation du CESE obéit donc à des règles précises et pour la plupart contraignantes. Il en va de même des règles qui encadrent la consultation dans le domaine environnemental. Dans ce domaine, le cadre de la consultation est formel et précis, au point que l'on peut y voir un véritable régime spécifique (ou sectoriel) de consultation.

§3 - Un régime sectoriel de consultation : le cas de l'environnement

Les pratiques de consultation étudiées jusqu'ici trouvent leur source dans le droit de l'UE. En revanche, la consultation de la société civile organisée dans le domaine environnemental se fait selon les structures mises en place par la Convention des Nations Unies⁶⁴¹ sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus en 1998. Comme le rappellent Susan ROSE-ACKERMAN et Achim A. HALPAAP⁶⁴², cette convention ne traite pas les questions environnementales de fond, telles que le changement climatique. Son objet est d'établir des obligations procédurales pour l'élaboration des politiques et leur application, dans le but d'améliorer la participation du public. La mise en œuvre de la Convention est très éclairante pour notre sujet parce qu'elle a donné naissance à un modèle abouti de gouvernance dans le domaine environnemental.

⁶⁴⁰ JACQUET (J.P.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7e éd., Dalloz, 2012, p.97- 100, 533-602.

⁶⁴¹ COMMISSION ECONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE, *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, Aarhus, 25.06.1998.

⁶⁴² ROSE-ACKERMAN (S.) & HALPAAP (A.A.), « The Aarhus convention and the politics of process: The political economy of procedural environmental rights », in Timothy Swanson (ed.) *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, coll. Research in Law and Economics, volume 20, Emerald Group Publishing Limited, 2002, pp.27 – 64.

Michael MASON⁶⁴³ présente la Convention d'Aarhus⁶⁴⁴ en montrant qu'elle repose sur trois piliers que sont le droit à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine environnemental. Ces trois piliers de la convention impliquent des obligations significatives pour les acteurs publics chargés de leur mise en œuvre. En effet, les droits établis dans la Convention s'adressent à des personnes physiques et morales sans distinction de nationalité, de résidence ou de citoyenneté. La Communauté européenne ayant ratifié la Convention, elle s'est trouvée face aux mêmes obligations que tous les autres signataires. La Convention est certes une norme internationale mais elle a été transposée dans le système juridique communautaire par la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information environnementale, par la directive 2003/35/CE concernant la participation du public en matière d'environnement, et enfin par le règlement n°1367/2006/CE sur la garantie de l'accès à la justice en matière d'environnement.

La transposition de la Convention dans le système juridique européen a eu pour conséquence la mise en place d'un modèle inédit de gouvernance détaillé à tous les échelons décisionnels dans le domaine environnemental (A). Ce modèle de gouvernance ancre fermement les autorités publiques dans un double rôle : informer et consulter (B).

A. *Un modèle inédit de gouvernance*

David FRIEDRICH⁶⁴⁵ estime que, grâce à l'application de la convention d'Aarhus, la politique environnementale de l'Union pourrait devenir un modèle de gouvernance abouti. En effet, la participation de tous les groupes de la société civile, du niveau européen au niveau local de décision, est prescrite par la Convention. La Convention a imposé à la Commission d'insérer des dispositions de consultation des groupes de la société civile, dans les directives adoptées dans le domaine environnemental. La Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du

⁶⁴³ MASON (M.), « Information disclosure and environmental rights: the Aarhus Convention », *Global environmental politics*, 2010, vol.10, n°3, p. 10-31.

⁶⁴⁴ La Convention d'Aarhus est entrée en vigueur le 30 octobre de 2001.

⁶⁴⁵ FRIEDRICH (D.), *Participatory Democracy in the European Union? European Governance and the Inclusion of Civil Society Organisations in Migration and Environmental Policies*, paper that was presented at the *Fifteenth International Conference of the Council for European Studies*, March 29–April 2, 2006.

27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, constitue un premier exemple. Cette directive prescrit la participation du public à la préparation des programmes dans les secteurs de l'agriculture, la pêche, l'énergie, l'industrie, et les transports, ayant un impact environnemental. Un autre exemple se trouve dans la directive 2003/87/CE sur les émissions de gaz à effet de serre. Cette directive met en place la consultation des groupes de la société civile dans la conception des plans nationaux d'allocation de quotas. Par ricochet, à travers l'application des directives les États membres renforcent la participation des groupes de la société civile, à l'échelon local, dans le domaine environnemental. Or, il s'agit là du but principal de la Convention d'Aarhus. La Commission inclut des dispositions rendant possible la participation dans ses propositions de Directives, qui à leur tour sont transposées dans les systèmes juridiques des États membres. Par ailleurs, l'efficacité des mécanismes juridictionnels mis en place assure le bon fonctionnement du système de gouvernance découlant de la Convention d'Aarhus.⁶⁴⁶.

L'innovation principale de cette convention, selon Michael MASON, est d'offrir un statut juridique spécial aux personnes appelées « publics concernés » ou encore « société civile organisée » par la Commission européenne. En effet, non seulement la Convention définit précisément le « public concerné »⁶⁴⁷ mais elle lui accorde également des droits procéduraux. De plus, des mécanismes juridiques sont mis en place pour garantir la mise en œuvre de ces droits. La Convention d'Aarhus garantit ainsi le droit à l'information et le droit à la participation des groupes de la société civile organisée dans le domaine environnemental aux niveaux local, national et européen. Michael MASON⁶⁴⁸ va plus loin. Il relève que, dans son neuvième considérant, la Convention crée un lien de causalité entre la participation d'un public mieux informé à la procédure décisionnelle et l'adoption de meilleures décisions. La Convention indique en effet « que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel

⁶⁴⁶ MASON (M.), « Information disclosure and environmental rights: the Aarhus Convention », *Global environmental politics*, 2010, vol.10, n°3, p. 10-31.

⁶⁴⁷ Selon les termes de la convention, le public concerné inclut toutes les personnes physiques et morales, à l'exclusion des autorités publiques. Voir « La question du « public cible », ou la justification à la participation », le 2), C, §1, section 1, chapitre 1, titre 1, partie 2 de la présente étude.

⁶⁴⁸ MASON (M.), « Information disclosure and environmental rights: the Aarhus Convention », *Global environmental politics*, 2010, vol.10, n°3, p. 10-31.

permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement »⁶⁴⁹. La Convention vise donc à créer un système décisionnel dans lequel les groupes de la société civile ne cherchent plus leur place puisque celle-ci est clairement définie dans un texte juridique dont la nature n'est plus à discuter.

L'enjeu est ici d'établir, à partir des éléments juridiques éparpillés dans les documents de l'Union européenne, la portée de ce considérant de la Convention d'Aarhus. Selon la Convention, information et participation du public concerné sont intimement liées, de sorte que l'information n'a de sens que parce qu'elle permet la participation et la participation ne peut fonctionner sans l'information. Enfin, l'accès à la justice garantit au public concerné que leurs droits à l'information et à la participation peuvent être complètement exercés. Pour cette raison, une part de la doctrine, dont Susan ROSE-ACKERMAN et Achim A. HALPAAP⁶⁵⁰, considèrent que la convention d'Aarhus consacre l'interdépendance des droits procéduraux de l'environnement. Il est en effet notable que les pouvoirs publics impliqués jouent un double rôle dans les décisions dans le domaine environnemental : ils informent et consultent.

B. Le rôle d'information et de consultation des pouvoirs publics

Les articles 4 et 5 de la Convention d'Aarhus prescrivent une double intervention des pouvoirs publics dans le cadre d'un projet de mise en œuvre d'une politique ou d'un projet environnemental particulier: pour la mise à jour régulière des informations en leur possession (l'information active du public) et en réponse aux demandes particulières des groupes de la société civile (l'information passive). Susan ROSE-ACKERMAN et Achim A. HALPAAP⁶⁵¹ remarquent que le public intéressé n'a

⁶⁴⁹ Article 3.5, COMMISSION ECONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE, *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, Aarhus, 25.06.1998.

⁶⁵⁰ ROSE-ACKERMAN (S.) & HALPAAP (A.A.), « The Aarhus convention and the politics of process: The political economy of procedural environmental rights », in Timothy Swanson (ed.) *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, coll. Research in Law and Economics, volume 20, Emerald Group Publishing Limited, 2002, pp.27 – 64.

⁶⁵¹ ROSE-ACKERMAN (S.) & HALPAAP (A.A.), « The Aarhus convention and the politics of process: The political economy of procedural environmental rights », in Timothy Swanson (ed.) *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, coll. Research in Law and Economics, volume 20, Emerald Group Publishing Limited, 2002, pp.27 – 64.

pas à justifier sa demande d'information puisque l'objectif même du droit à l'information est de leur donner accès au raisonnement sous-tendant les décisions internes de l'exécutif. Des questions demeurent toutefois : les groupes de la société civile concernés par un projet législatif dans le domaine environnemental peuvent-ils obtenir l'accès à tous les documents produits ? Autrement dit, existe-t-il des exceptions particulières ? La Commission européenne⁶⁵² y répond et considère que seules les informations générales sont à tenir à disposition du public concerné. Il s'agit précisément d'informations relatives à l'état de l'environnement et de ses composantes ; il s'agit également de mesures, politiques, lois, plans et programmes ou données utilisées dans l'analyse économique, les politiques de santé et de sécurité humaines qui pourraient être affectés par l'état de l'environnement.

Dans son rapport sur la mise en œuvre de la convention de Aarhus, la Commission indique⁶⁵³ répondre à une requête d'information dans le mois suivant sa réception ou dans les deux mois si la requête est exceptionnellement complexe ou la réponse volumineuse. Une équipe de quatre personnes, la « *DG ENV Aarhus team* », dédie son temps à cette tâche à la Direction générale de l'environnement, et au moins une personne par direction générale s'occupe également de répondre au public⁶⁵⁴. La capacité de réponse de cette équipe réduite limite l'efficacité de la réactivité de la Commission. Cette équipe n'est cependant pas tenue de répondre à toutes les demandes d'information.

La Commission considère que les autorités publiques (elle comprise) peuvent refuser une demande d'information trop générale ou manifestement déraisonnable, ou encore une demande d'information concernant des communications internes à l'administration⁶⁵⁵. La Commission rappelle ensuite que le droit à l'information ne

⁶⁵² EUROPEAN COMMISSION, VILLAR RUBERTE (Y.) (DG ENV/A3), FRANZONE (D.) (DG ENV/A3) & LORZ (B.) (DG ENV/A3), *The Aarhus Convention*, power point presentation for the Enlargement Directorate-General, Analytical examination of the *acquis*, Turkey, Chapter 27 – Environment, the Explanatory Screening, 03-11.04.2006.

⁶⁵³ EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission – Aarhus Convention implementation report*, COM(2011) 208 final, Brussels, 14 April 2011. Voir aussi EUROPEAN COMMISSION, VILLAR RUBERTE (Y.) (DG ENV/A3), FRANZONE (D.) (DG ENV/A3) & LORZ (B.) (DG ENV/A3), *The Aarhus Convention*, power point presentation for the Enlargement Directorate-General, Analytical examination of the *acquis*, Turkey, CHAPTER 27 – ENVIRONMENT, the Explanatory Screening, 03-11.04.2006.

⁶⁵⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission – Aarhus Convention implementation report*, COM(2011) 208 final, Brussels, 14 April 2011.

⁶⁵⁵ Le Médiateur européen a jugé que cette exception ne s'applique pas dans le cas de documents envoyés par une institution de l'Union à un Etat membre. Les documents ne sont donc plus considérés comme interne dans ce cas. (MEDIATEUR EUROPEEN, *affaire 1463/2005/TN contre la Commission européenne*, décision du 12 décembre

doit pas porter préjudice à d'autres droits tels que le droit à un procès équitable, sans compter le fait que la loi nationale protège la confidentialité de certaines informations commerciales et industrielles. Ensuite, la Commission soupèse la manière dont l'intérêt public sera servi par la divulgation d'informations sensibles, comme celles relatives aux émissions de gaz à effet de serre.

La Cour de justice a également précisé les limites du droit à l'information. Dans l'arrêt *Križan*⁶⁵⁶ de 2013, elle a jugé que non seulement les autorités publiques ne peuvent pas refuser la participation du public concerné sur le fondement de la confidentialité de certaines données liées au projet en examen ; mais de plus les autorités doivent informer le public concerné le plus tôt possible dans la procédure⁶⁵⁷. En d'autres termes, les exceptions du droit à l'information basées sur la confidentialité des données doivent être interprétées de manière restrictive. Et quand bien même une information est jugée suffisamment sensible pour ne pas être publiée, le public concerné doit tout de même se trouver associé à la procédure décisionnelle.

Précisément, avant de présenter un projet d'acte législatif, la Direction générale de l'environnement procède de la même manière que les autres directions générales. Dans les documents qu'elle met à disposition du public, la Direction générale déclare « effectuer de nombreux sondages préliminaires » en plus de rencontrer tous les tiers intéressés (gouvernements, organisations non gouvernementales environnementales, industrie, et experts techniques). Une étude plus détaillée serait nécessaire afin de déterminer si l'application de la Convention d'Aarhus pousse la Direction générale de l'environnement à des méthodes de consultation plus poussées que dans les autres directions générales.

2006). Autre exception dégagée par le Médiateur, des documents liés aux négociations d'adhésion en cour sont exclus du droit à l'information ; de même la Commission n'a pas à divulguer des documents liés à une procédure d'infraction (même clôturée), qu'un Etat membre lui demande de ne pas divulguer (MEDIATEUR EUROPEEN, affaire 2403/2003/MF contre la Commission européenne, décision du 23 mai 2005).

⁶⁵⁶ CJUE, 15 janvier 2013, *Jozef Križan e.a./ Slovenská inšpekcia životného prostredia*, C-416/10.

⁶⁵⁷ Il s'agissait d'un renvoi préjudiciel à l'occasion d'une procédure de demande d'autorisation de création d'une décharge. La Cour de justice a déclaré que la directive 96/61/ CE du 24 Septembre 1996, relative à la prévention intégrée de la pollution, doit être interprétée avec la signification que «le public concerné doit être capable de participer à une décision d'urbanisme depuis le début, à savoir, lorsque toutes les options sont encore ouvertes et efficace », elle déclare également que « le refus de rendre la décision de planification urbaine à la disposition du public ne peut pas être justifiée en invoquant la protection de la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque cette confidentialité est prévue par le droit national ou de l'Union européenne pour protéger un intérêt économique légitime ». CJUE, 15 janvier 2013, *Jozef Križan e.a./ Slovenská inšpekcia životného prostredia*, C-416/10.

La mise en œuvre d'un projet environnemental particulier sert de socle à la participation au niveau local. Giovanna MASTRODONATO⁶⁵⁸ indique que la participation est assurée lorsqu'une demande d'autorisation pour une activité industrielle spécifique est déposée. Dans un tel cas, la convention prescrit en premier que l'autorité responsable⁶⁵⁹ en informe le public concerné. Les activités soumises à une procédure d'autorisation sont énumérées dans la première annexe à la convention d'Aarhus. On y trouve, par exemple, les industries d'extraction, de raffinage et de transformation de pétrole, gaz et charbon, ainsi que d'autres activités liées à la production d'énergie et d'électricité, ou encore les industries de production et de transformation des métaux. La procédure garantissant la participation se poursuit en plusieurs étapes. L'autorité responsable doit être clairement identifiée et la procédure décisionnelle envisagée annoncée, y compris les dates de consultation. Les détails pratiques de la procédure de consultation doivent également être expliqués (consultation par écrit ou audition, etc.) ainsi que la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (si elle est prévue). Naturellement l'autorité se doit de prévoir des délais de procédure permettant une réelle participation du public concerné. D'ailleurs, l'article 6-8 de la convention prescrit que les autorités prenant la décision d'autorisation de la nouvelle activité industrielle prennent en compte le résultat de la participation publique. Or, la Commission⁶⁶⁰ indique qu'il revient entièrement aux États membres de prendre des dispositions particulières à ce sujet s'ils le désirent, ou à défaut aux autorités concernées d'interpréter sa signification. Elles ont le choix entre une panoplie d'actions qui vont de l'action minimale (accuser réception du résultat de la participation), à l'action maximale (débatte du résultat de la consultation avec les acteurs concernés).

⁶⁵⁸ MASTRODONATO (G.), « Public participation and access to justice in the environmental field in the European Union and in Italy », *US-China Law Review*, 2015, vol.12, p.563-583.

⁶⁵⁹ L'autorité responsable concernée, appelée « autorité publique » par la Convention de Aarhus, sont les autorités gouvernementales à tous les niveaux décisionnels: autorités nationales, régionales et locales, même les organismes non gouvernementaux privés qui fournissent des services publics (tels que l'approvisionnement en eau potable), du moment qu'il s'agit de responsabilités spécifiques dans le domaine de l'environnement. (EUROPEAN COMMISSION, VILLAR RUBERTE (Y.) (DG ENV/A3), FRANZONE (D.) (DG ENV/A3) & LORZ (B.) (DG ENV/A3), *The Aarhus Convention*, power point presentation for the Enlargement Directorate-General, Analytical examination of the *acquis*, Turkey, CHAPTER 27 – ENVIRONMENT, the Explanatory Screening, 03-11.04.2006).

⁶⁶⁰ EUROPEAN COMMISSION, VILLAR RUBERTE (Y.) (DG ENV/A3), FRANZONE (D.) (DG ENV/A3) & LORZ (B.) (DG ENV/A3), *The Aarhus Convention*, power point presentation for the Enlargement Directorate-General, Analytical examination of the *acquis*, Turkey, CHAPTER 27 – ENVIRONMENT, the Explanatory Screening, 03-11.04.2006.

Christel COURNIL et Anne-Sophie TABAU⁶⁶¹, citant un rapport de la Banque Mondiale, indiquent qu'il est important pour les participants à la consultation d'obtenir un retour sur leur contribution « car au final une bonne information est celle qui présente une forme de réciprocité ». Le retour de la Commission sur les contributions des participants à la consultation est un point faible des consultations menées par la Commission, même dans les domaines de consultation autres que l'environnement. Ce point faible se retrouve également dans la consultation de la société civile durant la phase législative de la procédure décisionnelle européenne. Le régime mis en place par les TUE et TFUE impose la consultation du Comité économique et social européen. Les institutions de l'Union de l'Union restent libres de la manière dont elles prennent en compte les avis et opinions du comité.

La réglementation sectorielle adoptée dans le domaine de l'environnement, aussi poussée et innovante soit-elle, ne doit pas tromper. Elle est très intéressante car elle témoigne d'une certaine progressivité dans l'élaboration d'un cadre juridique pour organiser la participation – entendue au sens large- de la société civile au processus décisionnel. Dans les domaines particuliers, il est donc manifestement possible d'envisager le développement d'un cadre rigoureux et contraignant. On peut même en déduire que la formalisation de la relation entre la société civile et les institutions de l'Union poursuit son développement. La dynamique a d'ailleurs conduit la Commission européenne, en mars 2016, à lancer une consultation⁶⁶² (aujourd'hui clôturée) pour rendre obligatoire l'inscription au registre de transparence. En attendant son résultat, la Commission et le Parlement⁶⁶³ ont demandé des informations plus détaillées aux organisations de la société civile inscrites au registre⁶⁶⁴.

⁶⁶¹ CURNIL (C.) & TABAU (A.-S.), *Politiques climatiques de l'Union européenne et droits de l'Homme*, Paris, Bruylant, coll. du Centre des droits de l'homme de l'Université catholique de Louvain, 2013, 348p.

⁶⁶² COMMISSION EUROPEENNE, Communiqué de presse, *La Commission lance une consultation sur le registre de transparence pour recueillir l'avis des parties prenantes sur un futur système obligatoire pour l'ensemble des institutions de l'UE*, IP/16/462, Bruxelles, 1 mars 2016. Revoir aussi, JUNCKER (J.-C.), Candidat à la présidence de la Commission européenne, *Un nouvel élan pour l'Europe: Mon programme pour l'Emploi, la Croissance, l'Équité et le Changement démocratique, Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne*, Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, Strasbourg, 15 juillet 2014.

⁶⁶³ EUROPEAN COMMISSION, *Commission and Parliament Implement New Rules on Transparency Register*, IP/15/3740, Brussels, 27 January 2015.

⁶⁶⁴ D'après le nouveau système, les groupes inscrits doivent apporter des modifications aux ressources humaines de façon investie dans le lobbying sont déclarées, nécessite des informations supplémentaires sur la participation à l'Union européenne des comités, des forums, des intergroupes ou similaires structures et dossiers législatifs actuellement suivies; il étend également l'obligation de déclarer estimée les coûts liés au lobbying à tous, EUROPEAN COMMISSION, *Commission and Parliament Implement New Rules on Transparency Register*, IP/15/3740, Brussels, 27 January 2015.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2.

La formalisation de la collaboration avec la société civile est un processus en cours. La Commission a œuvré à cette formalisation de deux manières. Elle a tout d'abord élaboré des définitions et construit des critères permettant d'identifier les interlocuteurs des institutions de l'UE. La tâche est complexe car la « société civile » est en réalité multiple. Outre ce travail définitoire de la Commission, les Etats membres et les institutions européennes ont développé des instruments de participation et de consultation de la société civile. Le développement normatif observable peut donc donner l'impression que se forme peu à peu, par étapes, un régime de consultation stabilisé.

Toutefois, par effet miroir, le degré d'avancement des règles sur la consultation dans le domaine de l'environnement souligne cruellement les faiblesses de l'encadrement juridique de la participation de la société civile dans d'autres domaines. Ce sont donc les faiblesses et limites de la réglementation communautaire qu'il s'agit maintenant de mettre en lumière.

PARTIE 3 – LES LIMITES DU CADRE REGLEMENTAIRE MIS EN PLACE

En reconnaissant la valeur ajoutée de la participation de la société civile au processus décisionnel et en édictant des règles pour encadrer la collaboration des institutions de l'UE avec la société civile, l'Union a enclenché un processus politique et réglementaire. La partie précédente a mis en lumière l'émergence d'un cadre juridique qui vient selon les cas réguler, limiter ou au contraire favoriser la participation de la société civile à la procédure décisionnelle européenne. Le mouvement semble net et la dynamique forte. Le seul décompte des normes adoptées témoigne à suffisance du fait que l'Union européenne prend la société civile au sérieux.

Mais rendre compte de ce seul mouvement serait trompeur. L'objet de cette partie est par conséquent de conclure la thèse sur une tonalité plus critique. La formalisation de la collaboration est tout sauf achevée. Les failles et limites du cadre mis en place sont encore substantiels. Une première limite est de nature à préoccuper les juristes. Jusqu'à aujourd'hui, les institutions de l'Union n'ont soit pas voulu, soit pas pu, élaborer un statut juridique identifiable des groupes de la société civile. La nature des textes en présence et le recours massif aux normes de *soft law* sont autant d'indices du caractère inachevé de la formalisation de la collaboration entre les institutions de l'Union et les groupes de la société civile (Titre 1). Les limites du droit positif en vigueur sont également matérielles. Elles tiennent pour l'essentiel à l'incapacité des institutions à saisir par le droit la réalité sociale et politique de l'influence de la société civile (Titre 2).

TITRE 1 – LES LIMITES DE LA FORMALISATION DE LA COLLABORATION AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

L'observateur du droit de l'Union européenne régissant la collaboration des institutions avec la société civile se heurte immédiatement à une difficulté : le foisonnement des actes juridiques adoptés va de pair avec leur hétérogénéité. L'encadrement croissant de la collaboration semble s'accompagner d'une véritable dispersion normative et de la sur-représentation des normes de *soft law*. On chercherait vainement un cadre clair et précis ou un ensemble normatif de droit dur consacrant un statut identifiable de la société civile.

L'objet du présent titre est de rendre compte des limites de la réglementation adoptée à ce jour, ce qui ne préjuge d'ailleurs pas de développements futurs. Devant le recours massif à la *soft law*, on ne peut que conclure que les institutions de l'Union, - Commission en tête- se sont laissées « tenter par l'informel »⁶⁶⁵, selon l'expression de Laetitia GUILLOUD-COLLIAT que nous reprenons ici à notre compte (chapitre 1). Ce choix de l'informel a de nombreuses conséquences juridiques qu'il conviendra de décrire (chapitre 2).

⁶⁶⁵ GUILLOUD-COLLIAT (L.), *L'action normative de l'Union européenne*, Bruylant/LGDJ, coll. Droit de l'Union européenne, 2014, 312 p.

CHAPITRE 1 – LA TENTATION DE L'INFORMEL

Les définitions et procédures établies par la Commission européenne pour collaborer avec les groupes de la société civile, bien que reconnues par les autres institutions de l'Union, sont encore fragiles. En effet, la Commission organise la collaboration avec les groupes de la société civile par le biais de quelques textes législatifs mais surtout sur la base d'une majorité d'actes juridiques atypiques. Le tout forme un ensemble hétérogène, au point que l'on peut y voir une « régulation » plus qu'une réglementation de la collaboration avec la société civile. Le faible nombre de sources de droit dur (Section 1) contraste donc avec le recours massif à la *soft law* qui semble faire l'objet, s'agissant de la société civile, d'un véritable engouement (Section 2).

SECTION 1 - LE NOMBRE LIMITÉ DE SOURCES DE DROIT DUR

Les sources juridiques de la collaboration entre les institutions de l'Union et les groupes de la société civile sont variées. A côté des nombreuses sources de *soft law* sur lesquelles nous reviendrons coexistent quelques normes dites de droit dur. Ce sont les rares sources de nature constitutionnelle (§1) et législatives (§2) de la réglementation de la collaboration avec les groupes de la société civile.

§1 – La rareté des sources supra-législatives

Le droit originaire constitue la première des sources formelles de l'encadrement de la collaboration entre les institutions européennes et la société civile. Le Traité d'Amsterdam a apporté une contribution au travers de son protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Comme la présente étude l'a montré, l'application des deux principes de subsidiarité et de proportionnalité forme en effet la base de la consultation des groupes de la société civile par la Commission européenne. À ces principes, il convient d'ajouter le principe de transparence⁶⁶⁶, également consacré par le traité d'Amsterdam. Le Traité instituant la Communauté européenne, signé à Nice en 2000, désigne pour sa part précisément la société civile comme entité représentée par le Comité économique et social européen⁶⁶⁷. Quant au traité de Lisbonne, il a, nous l'avons vu, créé l'initiative citoyenne⁶⁶⁸ puis consacré le dialogue civil et la consultation des groupes de la société civile⁶⁶⁹. On ne peut donc pas dire que le droit originaire est indifférent à la question de la participation de la société civile. Directement ou indirectement, les principes énoncés dans le traité constituent le cadre de son influence. Cette description sommaire peut même faire illusion et laisser croire que la collaboration entre les institutions de l'Union et les groupes de la société civile est encadrée par d'importantes règles de nature constitutionnelle. Mais tel n'est pas le cas : la rareté des normes de droit originaire en témoigne.

⁶⁶⁶ Le Traité d'Amsterdam consacre le principe de transparence comme modalité inhérente à la réalisation de l'Union européenne. Article 1 TUE, article 255 TCE, et Déclaration n°4 sur la transparence et l'accès aux documents. Le principe de transparence est notamment concrétisé par le règlement 1049/2001 sur l'accès aux documents des institutions de l'Union

⁶⁶⁷ Article 257 TCE.

⁶⁶⁸ Articles 11 & 24 TUE.

⁶⁶⁹ Article 11 TUE.

Cependant, par le biais d'accords interinstitutionnels, les institutions ont établi des règles de fond qui encadrent la collaboration entre les institutions de l'Union et les groupes de la société civile. Ainsi, l'accord inter-institutionnel de 1999⁶⁷⁰ sur la qualité rédactionnelle indique qu'une législation de bonne qualité (c'est-à-dire « formulée de manière claire, simple et précise ») doit tenir compte des personnes auxquelles l'acte est destiné à s'appliquer (point 3). L'accord inter-institutionnel « mieux légiférer »⁶⁷¹ de 2003 renforce quant à lui l'accessibilité des documents (points 10 et 11) et insiste sur l'utilisation des mécanismes de régulation alternatifs par les institutions de l'Union (points 16, 17 et suivants). En ce qui concerne la consultation pré-législative et l'analyse d'impact, le point 25 de l'accord inter-institutionnel les prescrit comme nécessaires à l'obtention d'une législation de meilleure qualité, soit « claire, simple et efficace ». Ces règles sont claires et constituent des obligations pour les institutions de l'Union dès lors qu'elles sont inscrites dans un accord inter-institutionnel.

Toutefois, il est nécessaire de reconnaître que le document est un accord inter-institutionnel. En effet, ces derniers peuvent revêtir des formes différentes, parfois confuses. La notion d'accord interinstitutionnel recouvre une grande variété de documents, parmi lesquels les déclarations politiques signées par les trois institutions principales (par exemple « *Communicating Europe in Partnership* » de 2008⁶⁷²). D'autres formes derrière lesquelles se dissimulent les accords inter-institutionnels sont les accords-cadres ou encore les déclarations communes. Mais au-delà de la variété de forme, on admettra avec Gaëlle MARTI⁶⁷³ que les institutions de l'Union utilisent les accords interinstitutionnels pour régler les modalités de leur coopération⁶⁷⁴, préciser certaines dispositions des Traités les concernant ou encore s'engager à respecter des règles de fond. C'est ainsi que, dans l'accord

⁶⁷⁰ PARLEMENT EUROPEEN, CONSEIL, COMMISSION, « Accord inter-institutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire », 1999/C 73/01.

⁶⁷¹ PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION, *Accord inter-institutionnel « Mieux légiférer »*, 2003/C 321/01.

⁶⁷² COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES, *Communicating Europe in Partnership*, IP-08-1568, INT/CEP/en 1, 22 October 2008.

⁶⁷³ MARTI (G.), « Les accords interinstitutionnels : source du droit constitutionnel de l'Union européenne ? », VIème Congrès français de droit constitutionnel – AFDC, Atelier 3 – Europe et Constitution, Montpellier, 9, 10 et 11.06.2005.

⁶⁷⁴ C'est le cas par exemple de l'Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission du 26 mai 2005.

interinstitutionnel « sur la qualité rédactionnelle de la législation communautaire » de 1998, les institutions se sont engagées à respecter un certain nombre de règles de fond convenues entre elles⁶⁷⁵.

On peut toutefois s'interroger sur la nature et la valeur de ces accords interinstitutionnels. La doctrine en débat régulièrement. L'existence des accords interinstitutionnels est reconnue par le TFUE. L'article 295 TFUE dispose ainsi qu'afin d'organiser « d'un commun accord les modalités de leur coopération », les trois institutions principales « peuvent, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant ». L'article 295 TFUE indique même la place des accords interinstitutionnels dans la hiérarchie des normes européennes, ce qui peut aider à présumer de leur effet juridique. En tant qu'acte atypique, un accord interinstitutionnel devrait logiquement se trouver en dessous des textes législatifs dans la pyramide des normes communautaires. Pourtant Gaëlle MARTI⁶⁷⁶, en basant son argumentation sur le contenu des accords qui disposent de règles relatives à l'organisation des compétences entre les institutions, conclut à la « constitutionnalité du contenu » de certains de ses accords. Au support de sa démonstration, elle prend un exemple d'accord organisant les compétences : la Déclaration politique « Communiquer l'Europe en partenariat » qui répartit la communication sur les matières européennes entre l'Union et les États membres. Selon Gaëlle MARTI, les accords interinstitutionnels doivent donc respecter le contenu des Traités (l'article 295 TFUE l'impose); ils ne peuvent pas être utilisés pour le contourner ou le modifier. Eu égard à leur but et leur contenu, les accords interinstitutionnels devraient donc se placer, dans la hiérarchie des normes, juste en dessous des Traités fondateurs, surtout si d'autres actes doivent être adoptés afin de préciser et mettre en œuvre l'accord.

⁶⁷⁵ Parmi les règles de fond se trouvent, entre autres : rédiger en tenant du caractère obligatoire ou non du type d'acte dont il s'agit (2.), rédiger en s'appliquant à faire connaître sans ambiguïté leurs droits et obligations aux destinataires de l'acte (3.), rédiger de manière concise en évitant les phrases trop longues (4.), respecter la terminologie utilisée entre les dispositions d'un même acte et rester cohérent avec les actes déjà en vigueur (6.), rassembler une définition des termes dans un seul article, au début de l'acte (14.). Chacun des articles de l'accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire (1999/C 73/01), établit une règle visant à faciliter la lecture des actes législatifs et atypiques produits par les institutions de l'Union. Le but de cet accord interinstitutionnel est de limiter la marge d'interprétation des textes afin de garantir l'application la plus homogène possible dans tout le territoire de l'Union, même après les traductions dans les différentes langues officielles de l'Union.

⁶⁷⁶ MARTI (G.), « Les accords interinstitutionnels : source du droit constitutionnel de l'Union européenne ? », VIème Congrès français de droit constitutionnel – AFDC, Atelier 3 – Europe et Constitution, Montpellier, 9, 10 et 11.06.2005.

Mais si cette place dans la hiérarchie des normes implique que les textes de droit dérivé doivent respecter le contenu des accords interinstitutionnels, il reste que les accords interinstitutionnels sont, du point de vue de leur effet contraignant, dans une position faible. L'article 295 TFUE indique clairement que l'effet contraignant des accords interinstitutionnels est facultatif et que, lorsqu'il existe, il ne s'exerce que sur les institutions signataires de l'accord. Il convient donc de distinguer les accords interinstitutionnels contraignants de ceux qui ne le sont pas. Le Traité n'indique d'ailleurs pas comment distinguer les uns des autres, pas plus qu'il ne précise dans quel cas un accord devient contraignant. L'on ne peut que postuler qu'un accord interinstitutionnel signé par deux des institutions principales (comme l'accord interinstitutionnel entre le Parlement et la Commission sur le registre de transparence) n'est pas contraignant pour la troisième. On peut également supposer qu'il ne produit aucun effet envers le Conseil qui ne l'a pas signé. Le traité n'indique pas non plus quelles seraient les conséquences pour un des signataires qui l'aurait pourtant négocié et signé, s'il décidait de ne pas respecter un accord interinstitutionnel.

Rappelons que la Cour de justice a reconnu le caractère juridiquement obligatoire de certains accords interinstitutionnels. Dans un arrêt *Commission contre Conseil* de 1996⁶⁷⁷, la Cour a déclaré que les deux institutions ont voulu se lier l'une à l'autre par le biais d'un accord. Par conséquent elle a sanctionné la violation de l'accord par le Conseil. Mais la Cour ne se prononce qu'au cas par cas et ne considère pas que les accords interinstitutionnels illustrent ou participent à la formation coutumière du droit. Pour déterminer si les auteurs des accords ont voulu s'imposer une contrainte, l'on ne peut donc que se baser sur le contenu de l'accord, les formules choisies par leurs auteurs et surtout leur comportement.

En réalité, si quelques grands principes applicables à la participation de la société civile sont énoncés dans les Traités et des règles générales établies dans les accords inter-institutionnels, leur application dépend des actes de droit dérivé, qu'ils soient de droit dur ou de *soft law*.

⁶⁷⁷ CJCE, 19 mars 1996, *Commission contre Conseil*, C-24/94, rec. p.1469, pt 49.

§2 Le faible nombre de sources législatives

Le recensement des sources législatives de droit écrit venant régler la collaboration de la société civile avec les institutions de l'Union est une tâche aisée en raison du très faible nombre de ces actes. On compte en effet deux règlements, trois décisions et deux directives.

Les deux directives sont d'ailleurs spécifiques puisque ce sont les directives transposant la Convention d'Aarhus dans le système juridique communautaire⁶⁷⁸ qui sont donc restreintes au domaine environnemental. Ces directives établissent de solides bases pour la collaboration entre les administrations des États membres et les groupes de la société civile mais leur domaine d'action est tellement circonscrit qu'il n'est pas possible de supposer que les pratiques qu'elles établissent puissent être transposées à d'autres politiques publiques.

Tout comme les deux directives environnementales, les trois décisions adoptées sont circonscrites à un domaine politique limité : elles ont été adoptées par le Conseil pour faciliter l'accès à ses documents internes. Il s'agit de la Décision du Conseil sur l'accès du public aux documents du Conseil des ministres du 20 décembre 1993 ; de la Décision du Conseil sur l'amélioration de l'information sur ses travaux de 1999 ; et de la Décision du Conseil sur l'accès au public de certaines catégories de documents de 2001.

Par l'adoption de sa décision de 1993 sur l'accès du public à ses documents, le Conseil mettait en œuvre les principes contenus dans le code de conduite⁶⁷⁹ qu'il avait élaboré en commun avec la Commission sur le sujet. La décision de 1993 énonce le principe général selon lequel « le public aura le plus large accès possible aux documents détenus par la Commission et le Conseil », principe non absolu, assorti d'exceptions au nom de la protection d'intérêts publics ou privés. La brève Décision

⁶⁷⁸ Les directives 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information environnementale et 2003/35/CE concernant la participation du public en matière d'environnement.

⁶⁷⁹ Code de conduite concernant l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil, publié en annexe de la décision de la Commission, JOCE, no 1 340/41. Cécile DE TERWAGNE remarque que « plus de trois ans et demi plus tard, le Parlement européen emboîtera le pas, instaurant, à son tour, une procédure de libre accès à ses documents. La Cour de justice et le Tribunal de première instance des communautés européennes ont très tôt été appelés à se prononcer sur l'existence même de ces décisions et sur leur mise en œuvre ». Voir PARLEMENT EUROPEEN, *Décision 97/632/CECA, CE, Euratom du Parlement européen, sur l'accès du public aux documents du Parlement européen*, JOCE du 25 septembre 1997, no 1 263/27.

du Conseil sur l'amélioration de l'information sur ses travaux de 1999⁶⁸⁰ a pour sa part comme but d'améliorer fonctionnement du registre public des documents du Conseil. Le registre en ligne des documents du Conseil était l'outil mis à la disposition du public pour consulter les documents du Conseil tout en évitant un excès de formalités administratives. Ces décisions, bien que motivées par le règlement intérieur du Conseil (« Vu le règlement intérieur, et notamment son article 8 », « Vu son règlement intérieur, et notamment son article 10 »⁶⁸¹), proclament un droit à l'information. La Cour de justice et le Tribunal de première instance⁶⁸² des communautés européennes ont d'ailleurs déclaré le droit à l'information comme un droit fondamental. La Décision du Conseil sur l'accès au public de certaines catégories de documents de 2001 n'ajoute rien quant à l'aspect droit fondamental du droit à l'information. Toutefois, elle élargit les catégories de document mises à disposition du public et inclut les documents du Comité des représentants permanents, auparavant soumises à la confidentialité.

Quant aux règlements pertinents, ils ne sont que deux. Le premier règlement est également relatif à l'accès du public aux documents des institutions de l'Union⁶⁸³ ; le second quant à lui régit les modalités d'utilisation de l'initiative citoyenne européenne⁶⁸⁴. Le choix du règlement opéré par les institutions de l'Union européenne dans le cas de l'accès aux documents ne concerne pas seulement les documents des institutions mais également les documents des autorités nationales. Le règlement 1049/2001 sur l'accès aux documents dispose en effet qu'un citoyen demandeur doit pouvoir obtenir les documents qu'il requiert d'un État membre du Conseil. Par conséquent, il doit se voir accorder l'accès aux documents de sa représentation

⁶⁸⁰ JOCE n° L 9, 13 janvier 2000.

⁶⁸¹ Respectivement Décision du conseil du 6 décembre 1999 concernant l'amélioration de l'information sur les travaux, JOCE n°L9, 13 janvier 2000, p.22 et Décision du Conseil, du 9 avril 2001, sur la communication au public de certaines catégories de documents du Conseil (2001/320/CE).

⁶⁸² CJCE, 30 avril 1996, *Royaume des Pays-Bas c. Conseil de l'Union européenne*, aff. C-58/94, Rec., 1996, I, p. 2169 ; TPICE, 19 octobre 1995, *John Carvel et Guardian Newspaper Ltd. c. Conseil de l'Union européenne*, aff. T-194/94, ; TPICE, 5 mars 1997, *WWF UK et Suède c. Commission C. E. et al.*, aff. T-105/95, Rec. II p. 313.

⁶⁸³ Règlement (CE) no 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, 30.05.2001.

⁶⁸⁴ Règlement (EU) No 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.

permanente ou de son ministère des affaires étrangères, dans le cadre d'une matière et d'un sujet européens⁶⁸⁵.

L'organisation et la validation d'une initiative citoyenne européenne se déroulant en partie au niveau national, le règlement sur l'initiative citoyenne européenne peut être invoqué devant le juge national. C'est notamment le cas en la circonstance d'un litige entre le comité d'organiseurs d'une initiative et l'autorité administrative qui valide les déclarations de soutien à une initiative citoyenne⁶⁸⁶.

On le constate, la réglementation de la collaboration de la société civile ne repose pas pour l'essentiel sur les normes classiques du droit dur. La force juridique des normes constitutionnelles et législatives applicables contraste avec la faiblesse de leur nombre. Le cœur de l'encadrement juridique de la collaboration de la société civile tient en effet à ces nombreuses normes de *soft law* dont nous avons rendu compte dans les développements précédents. On observe de la part des institutions de l'UE un véritable engouement pour la *soft law*.

SECTION 2 – LA PRÉDILECTION DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA SOFT LAW

Retenons dans un but de clarté la définition de la *soft law* proposée par Julien CAZALA⁶⁸⁷ : l'expression « *soft law* » désigne selon lui un groupe d'actes et de règles « dont la valeur normative serait limitée soit parce que les instruments qui les contiennent ne seraient pas juridiquement obligatoires, soit parce que les dispositions en cause, bien que figurant dans un instrument contraignant, ne créeraient pas d'obligation de droit positif, ou ne créeraient que des obligations peu contraignantes ». Le terme *soft law* on le voit, est suffisamment souple et englobant pour regrouper des textes de nature et destination différentes. Ils sont présents dans le TFUE sous la forme des règlements intérieurs, d'« orientations » (stratégiques et générales), de

⁶⁸⁵ Néanmoins, les États membres bénéficient d'exceptions, entre autres liées à la sécurité publique et aux relations internationales.

⁶⁸⁶ Article 8 « Vérification et certification par les États membres des déclarations de soutien », *Règlement (EU) No 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne*.

⁶⁸⁷ CAZALA (J.), « Le Soft Law international entre inspiration et aspiration », *Revue Interdisciplinaire d'études juridiques*, 2011, vol. 66, n°1, p. 41-84.

«stratégies coordonnées », de «lignes directrices », de « programmes d'action » et d'«actions d'encouragement ».

La « réglementation » de la participation de la société civile emprunte très largement à la « *soft law* »⁶⁸⁸. On peut même dire que les institutions de l'Union utilisent certains actes atypiques plus fréquemment que d'autres dans leurs relations avec la société civile. Pour rendre compte de l'engouement de l'UE pour la *soft law* dans le domaine qui nous intéresse, il faut donc d'abord décrire le développement exponentiel de ces normes.

Parmi les normes adoptées pour régler la participation de la société civile et tenter de maîtriser son influence, on compte de nombreuses communications, codes de conduite, Livres blancs et verts, lettres et autres documents préparatoires. Le domaine de la meilleure réglementation offre un important contingent de textes significatifs sur le rôle des groupes de la société civile. Entre 1994 et 2010, trois accords inter-institutionnels⁶⁸⁹, neuf communications⁶⁹⁰ de la Commission et un code

⁶⁸⁸ Pour Wilhelm LEHMANN « Soft law has always played an important role in European integration and is not a new phenomenon. It has been used since the early years of the European Community. In particular, Article 249 EC has always explicitly provided for two soft law instruments – recommendations and opinions. Over the years Community institutions have resorted to soft law instruments such as action programmes, communications, and similar documents with an increasing frequency. There have been also proposals to use soft law as an alternative to EC legislation », (LEHMANN (W.), « Soft law or no law ? The European Parliament's new role in the management of organized interests », *10th EUSA Biennial International Conference*, 17-19 May 2007, Montreal, Canada).

⁶⁸⁹ PARLEMENT EUROPEEN, CONSEIL, COMMISSION, « Accord inter-institutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire », 1999/C 73/01, PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION, *Accord inter-institutionnel «Mieux légiférer»*, 2003/C 321/01, PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION, *Interinstitutional declaration on democracy, transparency and subsidiarity*, Bulletin of the European Communities, 1993, n°10, 25 October 1993, Luxembourg, PARLEMENT EUROPEEN, COMMISSION, *Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne*, *Journal officiel de l'Union européenne* L 191/29, 22 juillet 2011.

⁶⁹⁰ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, *Communication de la Commission sur la promotion du rôle des associations et fondations en Europe*, COM(97) 241 final, Bruxelles, 06 juin 1997 ; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, *Promotion des rôles des organisations volontaires et des fondations en Europe*, COM(1997) 241 final, Bruxelles 6 juin 1997, p. 10 ; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, *document de discussion de la commission « la commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat»*, COM(2000) 11 final, Bruxelles, le 18 janvier 2000 ; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen au Comité économique et social, au Comité des régions sur un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne*, COM(2001)354 final, Bruxelles, 27 juin 2001 ; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, *Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission: principes et lignes directrices - "Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques"*, COM/2002/ 713 final ; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, *Communication de la commission sur l'analyse d'impact*, COM(2002) 276 final, Bruxelles, 5 juin 2002 ; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, *Communication de la commission, Gouvernance européenne: Mieux*

de bonne conduite administrative⁶⁹¹ ont été adoptés. Pour régir la communication envers les citoyens et autres groupes de la société civile, une déclaration politique⁶⁹² a été adoptée.

Dans le domaine de la transparence, la production normative a commencé en 1992 et a atteint un pic avec la création du registre de transparence commun Parlement-Commission européenne en 2011. Entre 1992 et 1995, les documents relatifs à la transparence adoptés sont, à côté du règlement relatif « à l'accès du public aux documents » de 2001⁶⁹³, deux codes de conduite de 1993 et 1995 « concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission » (93/730/CE), « sur la publicité des procès-verbaux et déclarations au Conseil⁶⁹⁴ ». Enfin, une communication de la Commission de 2008 établit un « cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêt et code de conduite⁶⁹⁵ ». La Commission européenne a conçu ce cadre pour « établir un partenariat pour le renouveau européen ». Il est intéressant de noter que l'expression « partenariat pour le renouveau européen » est une expression typiquement utilisée par la Commission européenne. Elle l'emploie lorsqu'elle souhaite impliquer les Etats membres en priorité, et dans une moindre

légiférer, COM(2002) 275 final, Bruxelles, 5 juin 2002 ; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission - Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11 décembre 2002, p. 15-16 ; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission - Dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne*, COM/2003/0811 final, 19 décembre 2003 ; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication à la Commission*, du 20.07.2005, *Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe*, SEC(2005) 985 final - Communication non publiée au Journal officiel ; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *An open and structured dialogue with special interest groups*, Communication, Brussels, OJC 63 of the 5 March 1993 ; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the Committee of the regions – The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*, COM(2005) 494 final, 13 October 2005.

⁶⁹¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Code de bonne conduite administrative pour le personnel de la commission européenne dans ses relations avec le public*, Publié au Journal officiel des Communautés européennes sous le numéro L 267 du 20 octobre 2000.

⁶⁹² PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION, *Interinstitutional declaration on democracy, transparency and subsidiarity*, Bulletin of the European Communities, 1993, n°10, 25 October 1993, Luxembourg.

⁶⁹³ *Règlement (CE) no 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission*, 30.05.2001.

⁶⁹⁴ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Code de Conduite concernant la publicité des procès-verbaux et des déclarations aux procès-verbaux du Conseil agissant comme législateur, adopté par le Conseil*, Communication à la presse 10204/95 (Presse 271), Luxembourg, 2.10.1995.

⁶⁹⁵ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission - Initiative européenne en matière de transparence, cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite)*, COM(2008) 323 final, Bruxelles, 27.5.2008.

mesure les groupes de la société civile, à un projet de renforcement d'une politique européenne particulière. En l'occurrence, dans le domaine des relations avec les représentants d'intérêt, la Commission souhaitait plus impliquer les groupes de la société civile que les Etats membres. Le partenariat était l'un des objectifs stratégiques de la Commission européenne pour les années 2005-2009⁶⁹⁶. Le document le plus important est sans conteste l'accord inter-institutionnel entre Parlement et Commission sur l'établissement d'un registre de transparence⁶⁹⁷ que nous avons déjà et l'occasion de présenter dans le détail. Cet inventaire, qui n'a pas vocation à être exhaustif mais illustre la profusion de normes de *soft law* adoptées

Toutefois, on ne peut se contenter du constat du recours massif à la *soft law* ; il faut tenter de l'expliquer. Le recours massif à la *soft law* trouve son origine dans les vertus qui lui sont généralement prêtées (§1). Si l'on entre ensuite dans le détail du choix des normes de *soft law* privilégiées pour régler la collaboration de la société civile, on peut faire apparaître les raisons qui ont conduit les institutions de l'UE à y recourir (§2).

§1 - Les qualités de la *soft law*

Selon la doctrine⁶⁹⁸, deux raisons principales justifient l'usage prédominant des actes atypiques ou de la *soft law*. La raison principale est liée à une recherche de flexibilité normative de la part des institutions de l'Union, particulièrement de la Commission qui est sans conteste l'institution produisant le plus d'actes atypiques.

La seconde raison tient à la particularité de la « politique » pour laquelle ces actes sont adoptés. En effet, en général, les institutions de l'Union utilisent des actes

⁶⁹⁶ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Objectifs stratégiques 2005 – 2009, Europe 2010: un partenariat pour le renouveau européen - Prospérité, solidarité et sécurité*, COM(2005) 12 final, Bruxelles, 26.1.2005.

⁶⁹⁷ *Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne*, Journal officiel de l'Union européenne L 191/29, 22.7.2011.

⁶⁹⁸ GROSSE RUSE-KHAN (H.), JAEGER (T.) & KORDIC (R.), « The Role of Atypical Acts in EU External Trade and Intellectual Property Policy », *The European Journal of International Law*, 2011, vol. 21, n°4, p.901-939; LEHMANN (W.), « Soft law or no law ? The European Parliament's new role in the management of organized interests », *10th EUSA Biennial International Conference*, 17-19 May 2007, Montreal, Canada; GUILLOUD-COLLIAT (L.), *L'action normative de l'Union européenne*, ed. Bruylant/LGDJ, coll. Droit de l'Union européenne, 2014, 312 p.

hors nomenclature pour décider des détails logistiques de leur coopération et de leur travail. Les règlements intérieurs des institutions de l'Union en constituent l'exemple par excellence ; les accords interinstitutionnels sont un second exemple bien connu. Or, si l'on considère que les conditions de rédaction des propositions d'actes législatifs, ainsi que les conditions du déroulement de la procédure décisionnelle, relèvent du domaine de l'organisation du travail des institutions, alors il est possible de considérer la collaboration entre les institutions de l'Union et les tiers intéressés comme relevant également du domaine de l'organisation du travail des institutions de l'Union. Dans ce cas, le recours aux actes hors nomenclature ne surprend pas.

Il semble pourtant qu'une raison plus importante sous-tend le choix des institutions de l'Union d'utiliser les actes atypiques. Cette raison est la volonté de guider la conception et la mise en œuvre des politiques publiques européennes de manière souple. Les institutions européennes ont besoin de souplesse et la flexibilité normative est une caractéristique des actes atypiques. D'après Henning GROSSE RUSE-KHAN *et al*⁶⁹⁹, les actes atypiques sont ainsi utilisés à des fins de régulation ou d'orientation des politiques publiques. Laetitia GUILLOUD-COLLIAT⁷⁰⁰ explique la multiplication des actes atypiques par la marge de manœuvre dont disposent les institutions de l'Union à leur égard. Tout d'abord, l'élaboration des actes atypiques n'est soumise à aucune formalité particulière, ce qui permet une production rapide si nécessaire, une modification ou une abrogation simplifiée.

De plus, souligne Henning GROSSE RUSE-KHAN, ces actes qui ne sont pas législatifs ne peuvent pas faire l'objet d'une action en annulation sur le fondement de l'article 263 TFUE. Ces normes, à juste titre appelés « instruments juridiques non contraignants »⁷⁰¹, sont utilisés par la Commission car ils lui permettent d'éviter de s'exposer à de longues procédures litigieuses. Enfin Laetitia GUILLOUD-COLLIAT note que, pour la Commission européenne, « mieux légiférer » signifie également moins utiliser les actes contraignants de la nomenclature et non pas arrêter de vouloir

⁶⁹⁹ GROSSE RUSE-KHAN (H.), JAEGER (T.) & KORDIC (R.), « The Role of Atypical Acts in EU External Trade and Intellectual Property Policy », *The European Journal of International Law*, 2011, vol. 21, n°4, p.901-939.

⁷⁰⁰ GUILLOUD-COLLIAT (L.), *L'action normative de l'Union européenne*, ed. Bruylant/LGDJ, coll. Droit de l'Union européenne, 2014, 312 p.

⁷⁰¹ PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution du Parlement européen du 4 septembre 2007 sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law)*, 2007/2028(INI), Strasbourg, 4 septembre 2007.

réguler un domaine politique particulier. L'adoption des actes atypiques permet par conséquent à la Commission de continuer à réguler sans légiférer.

Sur ce point particulier, une divergence d'opinions existe pourtant entre le Parlement et la Commission européenne. Si le Parlement reconnaît⁷⁰² qu'il est légitime pour la Commission d'utiliser les actes atypiques, il appelle à une restriction de leur utilisation. Les actes atypiques ne doivent selon lui pas être « utilisés comme des substituts à la législation lorsque la Communauté détient une compétence législative et qu'une réglementation communautaire apparaît nécessaire [...] étant donné que cela enfreindrait également le principe d'attribution des compétences »⁷⁰³. On comprend bien la rationalité du Parlement qui souhaite ici protéger ses compétences.

Enfin, la recherche d'efficacité incluse dans la volonté de mieux légiférer justifie le recours à la *soft law*. Patrizia DE PASQUALE⁷⁰⁴ indique que, de la conception à la mise en œuvre, les actes atypiques permettent d'obtenir des résultats en une très courte période de temps. Pour Wilhelm LEHMANN⁷⁰⁵, la Commission européenne favorise les actes atypiques pour fournir des orientations aux États membres sur l'application du traité. Tel est particulièrement le cas pour des instruments comme les communications, recommandations, orientations et notes interprétatives. La flexibilité inhérente aux actes atypiques favorise la consultation des groupes de la société civile, ce qui permet la résolution de problèmes qui pourraient surgir lors de l'application des politiques publiques. Ainsi seraient évités des conflits et des contentieux juridiques. Wilhelm LEHMANN avance un dernier argument : l'utilisation d'actes atypiques contribuerait à l'élaboration de nouvelles règles lorsque la Cour de justice a invalidé les anciennes. Cependant, le recours

⁷⁰² PARLEMENT EUROPEEN, ORTEGA (M.M.), Rapporteur, *Rapport du Parlement européen du 28 juin 2007 sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law)*, FINAL A6-0259/2007, 28 juin 2007.

⁷⁰³ PARLEMENT EUROPEEN, ORTEGA (M.M.), Rapporteur, *Rapport du Parlement européen du 28 juin 2007 sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law)*, FINAL A6-0259/2007, 28 juin 2007. Voir également, PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution du Parlement européen du 4 septembre 2007 sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law)*, 2007/2028(INI), Strasbourg, 4 septembre 2007. Dans cette résolution, le Parlement s'est fortement déclaré contre l'usage des actes atypiques lorsque leur but est de se substituer à la législation

⁷⁰⁴ DE PASQUALE (P.), « The instruments for the conduct of CFSP », in BLANKE (H.-J.), MANGIAMELI (S.) (eds), *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, Springer edition, coll. Science & Business Media, 2013, 1813 p.

⁷⁰⁵ LEHMANN (W.), « Soft law or no law ? The European Parliament's new role in the management of organized interests », *10th EUSA Biennial International Conference*, 17-19 May 2007, Montreal, Canada, p.5-6, 25p.

intensif aux actes atypiques traduit une faiblesse : les principes sont établis par les Traités, textes à la force juridique maximale mais ils sont détaillés en majorité dans des actes hors nomenclatures (ne faisant pas partie de la liste des actes législatifs européens disponibles⁷⁰⁶). Il s'agit donc de normes hiérarchiquement inférieures, de rang non législatif⁷⁰⁷, soit des normes à la force juridique la plus faible. Cela engendre des difficultés et des incertitudes.

Il n'en demeure pas moins que les qualités prêtées à la *soft law* (souplesse et efficacité notamment) expliquent le recours aux actes atypiques utilisés par les institutions de l'Union européenne pour encadrer juridiquement la participation de la société civile au processus décisionnel.

§2 - La valeur ajoutée des actes atypiques utilisés pour règlementer la participation de la société civile

Le pouvoir normatif de la Commission s'est manifesté, s'agissant de l'encadrement de la participation de la société civile, essentiellement par le recours à trois types d'actes. Le premier type d'acte utilisé est la communication et autres actes préparatoires⁷⁰⁸. Les communications constituent d'ailleurs une production spécifique à cette institution. Sur 40 documents régissant la collaboration entre les institutions de l'Union et les groupes de la société civile, 21 sont des communications de la Commission européenne. Les deux autres actes auxquels la Commission a recouru sont quantitativement moins présents mais néanmoins importants : parmi les 19 documents restants, on trouve des codes de conduite et des lignes directrices.

L'observation de la pratique permet d'entrevoir une rationalité dans le choix de tel ou tel type d'acte. La Commission européenne utilise l'instrument des communications pour nourrir et structurer le dialogue et inciter les acteurs à certains comportements (A). Les codes de conduite pour leur part, ont été utilisés pour organiser des relations régulières entre les institutions de l'Union et les représentants

⁷⁰⁶ Les actes législatifs européens sont les règlements, directives, décisions, recommandations et avis (article 288 TFUE).

⁷⁰⁷ DE SADELEER (N.), DUMONT (H.), JADOUL (P.) & VANDROOGHENBROECK (S.), « Hiérarchie et typologie des actes juridiques de l'Union européenne » in *Les innovations du traité de Lisbonne. Incidences pour le praticien*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 45-132.

⁷⁰⁸ Appelés ainsi puisque adoptés en amont du processus législatif.

des groupes de la société civile (B). Enfin, les lignes directrices servent de base à la constitution d'une approche commune aux institutions et aux États membres (C).

A. *Les communications, instruments incitatifs au dialogue*

La Commission utilise ses communications pour inciter au dialogue interinstitutionnel dans un domaine précis. C'est ce qu'affirment certains commissaires qui décrivent ainsi la pratique : « lancement, par une communication adressée au Conseil et au Parlement européen, d'un débat sur les règles et normes d'éthique professionnelle des titulaires de charge publique dans les institutions de l'Union européenne »⁷⁰⁹. Les communications présentent donc avant tout une valeur informative au point que pour Laurence BOY *et al*⁷¹⁰, « il n'en résulte ni droit ni obligation pour les États ou pour les autres sujets de droit ». Toutefois, ajoutent ces auteurs, « elles contribuent largement à l'interprétation du droit communautaire et en précisent le contenu », en conséquence de quoi elles méritent une grande attention.

Ce qui frappe l'observateur, c'est qu'à travers ces différents documents, la Commission affiche la volonté de construire un cadre pour la consultation qui peut être partagé par les autres institutions de l'Union et par les États membres. Un exemple le montre bien : celui de l'usage de l'expertise. Certains experts sont délégués par les États membres qui se plient aux règles de procédures décidées par la Commission. La Commission établit ainsi des définitions, des conditions de participation et des procédures que tous finissent par accepter. Le médiateur joue un rôle car à travers ses décisions et ses enquêtes, il aide la Commission à corriger la mise en œuvre de procédures qu'elle a conçues ; la sanction du Médiateur enracine dans la pratique le cadre procédural élaboré par la Commission européenne. Tel est le cas notamment

⁷⁰⁹ « Launch, through a communication addressed to the Council and European Parliament, a debate on rules and standards on professional ethics of public office holders in the European Institutions », (Memorandum to the Commission, *Communication to the Commission from the President, Ms Wallström, Mr Kallas, Ms Hübner and Ms Fischer Boel - Proposing the launch of a European transparency initiative*, 11.2005, Brussels).

⁷¹⁰ BOY (L.), CHARLIER (C.), RAINELLI (M.) & DOUSSAN (I.), « Analyse de la communication de la commission européenne de février 2000 au regard des débats actuels sur le principe de précaution », *Revue internationale de droit économique*, 2001/2, tome XV, vol.2, p.127 – 160.

quand le Médiateur s'exprime, par exemple, sur la composition⁷¹¹ ou la transparence⁷¹² au sein des groupes d'experts de la Commission.

De plus, certaines communications se sont révélées être des actes unilatéraux créant des obligations pour leur auteur. Dans ces cas, la Commission s'oblige elle-même sans créer d'obligation apparente pour les tiers. C'est même le cas de la majorité des communications de la Commission citées dans la présente étude, comme la communication sur les standards minimums de consultation. Cette communication de la Commission est intéressante car, à travers les règles qu'elle établit pour son fonctionnement, elle indique également à quelles règles les tiers intéressés doivent se plier. C'est ainsi que la Commission rappelle, entre autres choses, qu'elle continuera à offrir l'opportunité à chaque personne le désirant de soumettre son opinion. En parallèle, elle indique qu'il est de son devoir de rechercher activement le conseil des personnes pertinentes. En conséquence de quoi elle appliquera des critères de sélection clairs des personnes à consulter. On peut en déduire que des canaux de consultation seront mis en place, auxquels les tiers intéressés devront s'adapter s'ils souhaitent se faire entendre.

La Commission européenne utilise également les communications pour demander aux tiers intéressés d'adopter un comportement particulier. Tel est le cas dans sa communication sur un dialogue structuré avec les groupes d'intérêt de 1993, dans laquelle elle demande aux groupes d'intérêts économiques de créer leur propre base de données recensant les groupes actifs auprès des institutions de l'Union. Les destinataires de la communication n'ont aucune obligation d'accéder à la requête de la Commission et cette demande particulière n'a pas eu beaucoup de succès. Aussi la Commission a-t-elle fini par s'associer au Parlement européen avec qui elle a mis en place le registre de transparence.

Les communications apparaissent donc bien comme des documents pratiques susceptibles de servir de multiples objectifs, ce qui explique leur succès en général, et pour régir la collaboration avec les groupes de la société civile en particulier. La

⁷¹¹ EUROPEAN OMBUDSMAN, *Recommendation of the European Ombudsman in her strategic inquiry OI/6/2014/NF concerning the composition of Commission expert groups*, case OI/6/2014/NF, 29 January 2016.

⁷¹² MEDIATEUR EUROPEEN, *La Médiatrice estime que les citoyens doivent en savoir plus au sujet des conseils que les groupes d'experts prodiguent à la Commission*, Communiqué de presse n°1/2016, 02 février 2016.

valeur ajoutée du recours aux actes non contraignant est donc patente, comme l'illustre également l'élaboration des codes de conduite.

B. Codes de conduite, garantie de relations régulières entre les institutions de l'Union et la société civile

Les codes de conduite, comme d'autres règles d'éthique, sont généralement considérées comme des instruments d'auto-réglementation. Ils ne s'appliquent qu'à leurs destinataires clairement désignés pour lesquels ils sont contraignants. C'est le cas du « Code de conduite pour les Commissaires »⁷¹³ ainsi que du code de bonne conduite régissant les relations avec les représentants d'intérêt⁷¹⁴ ou encore du Code de bonne conduite administrative pour le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et son personnel dans leurs relations professionnelles avec le public.

Au niveau national, les codes de conduite sont la plupart du temps des actes professionnels, sujets à une inscription ou un enregistrement. Dans le cadre des relations entre les institutions de l'Union et les groupes de la société civile, les codes de conduite concernent plus une fonction qu'une profession : ils visent les Commissaires, le personnel des institutions de l'Union européenne ou les représentants d'intérêt. Les Commissaires et autres personnels ne doivent ainsi pas s'inscrire à un registre particulier et on peut considérer que leur acceptation de la fonction fait office d'inscription.

En revanche, le code de bonne conduite pour les représentants d'intérêt soumet ses destinataires à l'inscription au registre de transparence. L'inscription au registre et l'adhésion au code de bonne conduite sont liées. Les représentants des institutions de l'Union qui collaborent avec un représentant d'intérêt inscrit au registre de transparence obtiennent ainsi l'assurance qu'une éthique particulière sera respectée tout au long de la relation de travail.

⁷¹³ *Code of conduct for Commissioners*, SEC(2004) 1487/2.

⁷¹⁴ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission - Initiative européenne en matière de transparence, cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite)*, COM(2008) 323 final, Bruxelles, 27.5.2008.

La Commission européenne⁷¹⁵ reconnaît donc que le but de l'utilisation de codes de conduite est la construction d'un lien de confiance entre le personnel des institutions de l'Union européenne et les représentants d'intérêt. En soumettant leurs relations interpersonnelles à des règles précises acceptées de part et d'autres, les institutions de l'Union européenne cherchent à préserver la transparence et l'intégrité de la relation de travail. Un exemple typique est le code de bonne conduite auquel adhèrent les eurodéputés⁷¹⁶.

Mais une des difficultés est la garantie du respect des codes de conduite. Un code qui ne serait que déclaratoire n'offrirait pas suffisamment de garanties aux utilisateurs et au public. Or les codes européens n'ont sur le plan juridique qu'une valeur déclaratoire. Ces codes peuvent donc inclure des mécanismes destinés à sanctionner toute partie refusant de se conformer aux règles (par le retrait d'un agrément par exemple). Les codes de conduite relatifs aux représentants d'intérêt sont intéressants car leur suivi est une condition *impérative* pour pouvoir établir des relations régulières avec la Commission et le Parlement européen. La sanction du non-respect du code de conduite est donc l'arrêt de la collaboration.

Dès lors, le code de conduite n'est pas seulement un instrument de diffusion de bonnes pratiques. Le code de conduite des représentants d'intérêts inscrits au registre de transparence prévoit en effet une gamme de sanctions allant de la suspension du registre de transparence - pour des durées variables-, jusqu'à l'exclusion. On le voit, un tel instrument joue un rôle majeur malgré sa nature juridique. Enfin, la Commission recourt à d'autres instruments de *soft law* ou documents qui lui permettent d'éclairer son comportement, ses intentions ou d'établir une ligne politique. Les lignes directrices sont particulièrement intéressantes pour notre sujet.

⁷¹⁵ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, DG Marché intérieur et services, « Développer la qualité des services dans le marché intérieur: le rôle des codes de conduite européens », 2007.

⁷¹⁶ PARLEMENT EUROPEEN, *Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts*. Voir aussi, PARLEMENT EUROPEEN, Le Parlement européen adopte un nouveau code de conduite pour les députés, Communiqué de presse, 07 juillet 2011.

C. Les lignes directrices, instruments de diffusion des pratiques de la Commission

Selon la Commission européenne⁷¹⁷, les lignes directrices qu'elle produit ont un caractère explicatif et ne sont pas des actes juridiques contraignants. Il semble pourtant exister une subtile différence entre les lignes directrices prévues par les traités⁷¹⁸ (notamment dans les domaines de l'emploi et de l'économie⁷¹⁹) et celles qui sont produites dans le domaine de la gouvernance.

Les premières ont une force normative que les dernières présentent peu. Comme la Commission⁷²⁰ l'admet elle-même, ses lignes directrices dans les domaines particuliers comme celui des douanes, permettent de coordonner les législations et pratiques administratives nationales de manière non contraignante. Étant donné la lettre des Traités, on peut considérer que le rôle des lignes directrices dans les autres domaines économiques est le même. Théoriquement, la coordination des législations nationales et des pratiques administratives n'entraîne aucune obligation juridique pour les destinataires (les administrations des États membres). Mais *de facto* elles servent à homogénéiser les pratiques administratives à travers les administrations des États membres. Selon une analyse menée par la Commission européenne⁷²¹, les lignes directrices servent donc non seulement à décrire les pratiques à suivre mais également à énoncer « des instructions plus détaillées qu'on trouve normalement dans les normes réglementaires »⁷²². Dès lors, elles peuvent assurer une interprétation et une application plus uniformes des règles qu'elles explicitent, « tout en remplaçant des

⁷¹⁷ COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission: principes et lignes directrices - "Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques"*, COM/2002/ 713 final.

⁷¹⁸ Articles 5 TUE et 148 TFUE, Protocole n°37.

⁷¹⁹ PARLEMENT EUROPEEN, ORTEGA (M.M.), Rapporteur, *Rapport du Parlement européen du 28 juin 2007 sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law)*, FINAL A6-0259/2007, 28 juin 2007.

⁷²⁰ COMMISSION EUROPEENNE, *Comité du code des douanes, section de la réglementation douanière générale, nature et valeur juridique des lignes directrices*, Direction générale fiscalité et union douanière politique douanière, Législation douanière et contrôle de l'application du droit communautaire, TAXUD/1406/2006 – FR, Bruxelles, 2 avril 2015.

⁷²¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Comité du code des douanes, section de la réglementation douanière générale, nature et valeur juridique des lignes directrices*, Direction générale fiscalité et union douanière politique douanière, Législation douanière et contrôle de l'application du droit communautaire, TAXUD/1406/2006 – FR, Bruxelles, 2 avril 2015.

⁷²² COMMISSION EUROPEENNE, *Comité du code des douanes, section de la réglementation douanière générale, nature et valeur juridique des lignes directrices*, Direction générale fiscalité et union douanière politique douanière, Législation douanière et contrôle de l'application du droit communautaire, TAXUD/1406/2006 – FR, Bruxelles, 2 avril 2015.

instructions nationales dans le domaine concerné »⁷²³. En conséquence de quoi, dans les domaines économiques, les lignes directrices ne se contentent pas d'apporter une interprétation uniforme de la règle de droit qu'elles clarifient. La Commission admet que « les opérateurs économiques peuvent également invoquer [les lignes directrices] devant l'administration ou une juridiction nationale »⁷²⁴. On le voit, les lignes directrices acquièrent indubitablement, en ces domaines, une force juridique contraignante.

La situation des lignes directrices dans le domaine de la gouvernance est plus floue. La Commission confirme⁷²⁵ que dans ce domaine, les lignes directrices ont pour but de faciliter l'application correcte de dispositions plus générales. Il semble pourtant que les lignes directrices ont ici pour but d'établir une pratique et non de préciser une réglementation préexistante. Ainsi, les lignes directrices développent tel ou tel aspect du Livre blanc sur la gouvernance qui, lui-même n'est pas une réglementation à proprement parler. Le but des lignes directrices est d'abord, de rassembler et promouvoir des bonnes pratiques afin d'homogénéiser la manière de travailler des différentes directions générales de la Commission. Il est ensuite l'information des autres institutions et tiers intéressés sur la manière dont la Commission entend gérer une situation appelée en principe à se répéter. La Commission crée des règles grâce aux lignes directrices et elle en devient le destinataire principal. Tel est par exemple le cas des lignes directrices sur l'analyse d'impact ou des lignes directrices sur l'obtention et l'usage de l'expertise. Dans le dernier cas, la Commission indique qu'elle « examinera dans quelle mesure ses propres lignes directrices pourraient constituer la base d'une approche commune à toutes les institutions et aux États membres dans ce domaine »⁷²⁶.

⁷²³ COMMISSION EUROPEENNE, *Comité du code des douanes, section de la réglementation douanière générale, nature et valeur juridique des lignes directrices*, Direction générale fiscalité et union douanière politique douanière, Législation douanière et contrôle de l'application du droit communautaire, TAXUD/1406/2006 – FR, Bruxelles, 2 avril 2015.

⁷²⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Comité du code des douanes, section de la réglementation douanière générale, nature et valeur juridique des lignes directrices*, Direction générale fiscalité et union douanière politique douanière, Législation douanière et contrôle de l'application du droit communautaire, TAXUD/1406/2006 – FR, Bruxelles, 2 avril 2015.

⁷²⁵ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, *Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission: principes et lignes directrices - "Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques"*, COM/2002/ 713 final.

⁷²⁶ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Rapport sur la gouvernance européenne (2003-2004) - (Document de travail des services de la Commission)*, SEC(2004) 1153, 22 septembre 2004, Bruxelles.

En somme, les lignes directrices sont le moyen pour la Commission d'établir et diffuser des pratiques. Toutefois, jusqu'à ce que la Commission parvienne à faire adopter cette approche commune, il n'est pas certain que les lignes directrices adoptées dans le domaine de la gouvernance européenne pourront être invoquées devant les juridictions nationales.

Mais Pieter BOUWEN⁷²⁷ rappelle à juste titre que la Commission est réticente à l'idée de produire des textes juridiques contraignants sur la consultation et ce pour éviter deux difficultés majeures. La première difficulté est le risque de confusion des représentants des groupes de la société civile organisée, hésitant entre deux procédures de consultation : la consultation formelle inscrite dans le Traité dans le cadre de la procédure législative et la consultation informelle décidée par la Commission avant adoption d'une proposition législative. La seconde difficulté est celle de l'éventuelle invalidation, par la Cour de justice, d'un texte législatif adopté par le Parlement et le Conseil basée sur le motif qu'une des conditions nécessaires à une bonne consultation serait absente. La Commission craint sans doute qu'une approche trop « légale » soit incompatible avec la nécessité d'adopter une politique ou une législation dans un temps contraint⁷²⁸. Elle souhaite également éviter que les groupes de la société civile organisée n'utilisent l'argument du recours à la Cour de justice comme levier de négociation lors des discussions sur le contenu du projet d'acte législatif. Pour l'heure, la collaboration entre la Commission et les groupes de la société civile reste donc, comme dans le cas des communications, basée sur un type de document à la force juridique ambiguë.

Il témoigne du caractère très imparfait de la formalisation de la collaboration entre les institutions de l'Union les groupes de la société civile. Or cet inachèvement génère une certaine insécurité juridique et des difficultés qu'il convient de présenter. Ce sont les conséquences du « choix de l'informel » qu'il s'agit maintenant de décrire et d'évaluer.

⁷²⁷ BOUWEN (P.), «The European Commission», in COEN (D.) & RICHARDSON (J.) (eds), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, 2009.

⁷²⁸ BOUWEN (P.), «The European Commission», in COEN (D.) & RICHARDSON (J.) (eds), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, 2009, p.20.

CHAPITRE 2 – LES LIMITES FORMELLES D’UNE REGLEMENTATION FLEXIBLE ET INACHEVEE

Le choix du recours à une réglementation flexible produit des conséquences juridiques. Si l’on comprend aisément la nécessité de dresser un cadre souple, adaptable à la réalité complexe des groupes de la société civile, il n’en demeure pas moins que deux limites du cadre juridique mis en place peuvent être décrites. Elles ont en commun l’incertitude que crée un cadre juridique aux contours indécis.

La première limite tient à l’incertaine valeur juridique des normes élaborées, qui crée une insécurité juridique (Section 1). La seconde limite découle pour partie de la première : il est pour l’heure impossible d’identifier un statut juridique clair et unitaire de la société civile dans son rôle de participation au processus décisionnel (Section 2).

SECTION 1 – L'INSÉCURITÉ JURIDIQUE DÉCOULANT DE LA VALEUR JURIDIQUE INCERTAINE DES ACTES UTILISÉS

Un problème fondamental naît du recours aux actes atypiques quand ils sont source de droits et d'obligations : ces derniers sont opposables aux tiers ? La réponse est incertaine parce que l'on se trouve, selon les cas, soit face à des documents qui ne possèdent qu'une valeur informative et interprétative minimale soit face à des actes ayant un effet contraignant opposable aux tiers. Et dans certains cas, des doutes demeurent sur la valeur juridique des instruments utilisés (§1). Il en résulte une insécurité juridique (§2).

§1 - Les incertitudes sur la force contraignante des actes juridiques utilisés pour règlementer la participation de la société civile

L'incertitude n'est pas immédiatement perceptible. Il est possible en effet d'appliquer une distinction entre les actes ayant une valeur informative et interprétative (A) et les actes atypiques juridiquement contraignant et opposables aux tiers (B). L'on verra toutefois, s'agissant de ces deux catégories, qu'en pratique la nature et la valeur juridique des actes atypiques auxquels recourent les institutions de l'Union européenne n'est pas nécessairement claire.

A - Les actes ayant valeur une informative et interprétative générale minimale

Alina KACZOROWSKA-IRELAND⁷²⁹ énonce la règle selon laquelle tout acte non mentionné par la nomenclature établie dans les Traités est dépourvu d'effet juridique et n'est pas opposable aux tiers. Le Parlement européen partage cette analyse. Dans une résolution de 2007⁷³⁰, il indiquait ainsi sans ambages que les « prétendus instruments juridiques non contraignants, tels que recommandations, livres verts et blancs ou conclusions du Conseil, n'ont aucune valeur juridique ni aucun caractère contraignant ».

⁷²⁹ KACZOROWSKA-IRELAND (A.), *European Union Law*, ed. Routledge; 3rd edition, 2013, 1168p.

⁷³⁰ PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution du Parlement européen du 4 septembre 2007 sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law)*, 2007/2028(INI), Strasbourg, 4 septembre 2007.

En l'absence d'une jurisprudence suffisante relative aux actes atypiques, on ne saurait en effet « considérer ces instruments, qui peuvent être utilisés à des fins d'interprétation ou de préparation d'actes législatifs contraignants, comme étant des actes législatifs ni leur reconnaître un quelconque effet normatif ». Selon cette position⁷³¹ les actes atypiques ne possèderaient qu'une valeur minimale informative pour les tiers.

La Commission se situe sur une ligne proche. Elle estime préférable que certains des actes atypiques qu'elle adopte n'aient aucune valeur juridique contraignante. Comme le rappelle Linda SENDEN⁷³², la Commission a ainsi reconnu, dans sa communication sur les standards minimums de consultation⁷³³, que ces actes ne sont pas contraignants juridiquement. Elle reconnaît vouloir ainsi éviter des litiges devant le juge communautaire. Il faut dire que la Cour de justice a la possibilité de requalifier un acte atypique et de lui reconnaître un effet contraignant ; elle peut aussi conclure qu'il est opposable aux tiers, Certes, la Cour de justice souligne⁷³⁴ le caractère non contraignant des actes atypiques en général mais elle reconnaît cependant certains effets de droits aux actes atypiques⁷³⁵. Ces effets sont cependant variables et difficiles à appréhender. Au minimum, la Cour de justice estime que le juge national devrait prendre en compte les actes atypiques afin de résoudre les litiges qui lui sont soumis⁷³⁶. Les actes atypiques possèdent donc sans aucun doute une valeur interprétative qui s'ajoute à leur valeur dite informative.

⁷³¹ Il est intéressant de noter que le Parlement européen lui-même utilise des actes hors nomenclature. Il exprime certaines de ses positions politiques par des résolutions ou des déclarations. De même, le Conseil adopte régulièrement des conclusions, des résolutions ou des orientations à l'issue de ses réunions. Ces actes traduisent essentiellement l'opinion des institutions sur certaines problématiques européennes ou internationales. Ils ont une portée générale et ne prétendent pas produire d'effet contraignant.

⁷³² SENDEN (L.), *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, coll. Modern Studies in European Law, 2004, 533 p.

⁷³³ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission - Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11 décembre 2002, p. 15-16.

⁷³⁴ Voir les arrêts de la Cour du 21 janvier 1993, affaire C-188/91, "Deutsche Shell" (attendus 16 et 17), dans l'arrêt de la Cour du 14 novembre 2002, affaire C-112/01, "SPKR", attendu 39 et dans l'arrêt de la Cour du 23 mars 2004, affaire C-233/02, "France/Commission" (attendu 50).

⁷³⁵ GUILLOUD-COLLIAT (L.), *L'action normative de l'Union européenne*, ed. Bruylant/LGDJ, coll. Droit de l'Union européenne, 2014, 312 p.

⁷³⁶ CJCE, 13 décembre 1989, *Salvatore Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles*, C-322/88, rec. p.4407, at para. 18.

Par ailleurs, les actes atypiques seraient particulièrement efficaces dans les cas où ils se basent sur un fondement juridique issu du traité. Ainsi dans certains cas, les actes atypiques peuvent être fondés sur l'article 290 TFUE. Cet article donne la possibilité au législateur de « déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient des éléments non essentiels des actes législatifs ». Une condition reste essentielle pour que cet article devienne la base juridique d'un acte atypique: le législateur doit mandater la Commission pour parachever un acte législatif existant. Le nouvel acte atypique sera fondé autant sur l'acte qu'il complète que sur le mandat donné à la Commission. En conséquence de quoi, en plus de leur valeur interprétative et informative, certains actes atypiques pourraient être invoqués devant le juge et devenir source de droits pour le plaignant.

Mais en pratique, aucun des actes atypiques analysés dans le cadre de la présente étude n'a été basé sur un acte législatif à compléter. Ils sont motivés par un acte préalable émanant de la Commission européenne, du Conseil ou du Parlement européen (résolution, conclusions...). D'ailleurs, il arrive que le Conseil ou le Parlement donnent mandat séparément à la Commission, *via* des actes atypiques. C'est ainsi que la Communication de la Commission « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts spéciaux »⁷³⁷ de 1993 fut motivée par la déclaration de Birmingham « pour une Communauté plus ouverte », annexée au Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht en 1992⁷³⁸. La déclaration de Birmingham reste un document politique. Le Conseil européen y demandait à la Commission d'entreprendre une nouvelle politique et non de compléter un texte législatif existant. Le Conseil européen a donc utilisé la déclaration tandis que le Conseil utilise ses conclusions pour demander à la Commission européenne d'agir.

En somme, si certains actes atypiques peuvent devenir source de droits invocables devant la Cour de justice⁷³⁹, ce n'est pas le cas des actes atypiques produits par les institutions de l'Union dans le cadre de leur collaboration avec les groupes de

⁷³⁷ 93/C63/02 de 1993.

⁷³⁸ *Traité sur l'Union européenne* et déclarations annexes, signé le 7.2.1992 à Maastricht, JO C 191 du 29.7.1992, entrée en vigueur le 1.11.1993.

⁷³⁹ Bien que les institutions de l'Union essaient de limiter cette possibilité. Aussi elles déclarent clairement qu'« une référence contenue dans le dispositif d'un acte contraignant à un acte non contraignant n'a pas pour effet de rendre celui-ci contraignant » (point 17, Accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire » (1999/C 73/01).

la société civile. Dès lors, l'on peut craindre que la formalisation de la collaboration reste inachevée.

Cette crainte peut toutefois être tempérée par le constat que certains des actes atypiques produits par les institutions de l'Union dans le cadre de leur collaboration avec les groupes de la société civile se sont vus reconnaître une valeur juridiquement contraignante.

B- Les actes atypiques juridiquement contraignants et opposables aux tiers

Nicolas de SADELEER⁷⁴⁰ inclut les résolutions et conclusions du Conseil parmi les actes atypiques servant à préparer les politiques de l'Union, ce qui est le cas de la majorité des textes juridiques produits par la Commission européenne dans le cadre de sa collaboration avec les groupes de la société civile. De même, les actes atypiques adoptés par la Commission sont a priori sans effet contraignant⁷⁴¹. Ils font cependant peser un sentiment d'obligation sur le comportement des personnes concernées, en raison des engagements dont ils sont porteurs⁷⁴².

Le premier acteur lié par le contenu des actes atypiques est la Commission européenne elle-même. Elle a ainsi mis en application le contenu des actes atypiques dans les cas de la consultation, la collection de l'expertise ou encore l'analyse d'impact. D'autres acteurs peuvent également se sentir liés par le contenu des actes atypiques. L'exemple le plus évident est celui des groupes de la société civile désirant participer à la consultation, qui en pratique se plient aux règles établies par l'institution organisatrice de la consultation. Il est donc manifeste que les actes atypiques bénéficient bien souvent *de facto* d'un effet similaire à l'effet contraignant des textes législatifs, bien que limité aux personnes concernées.

⁷⁴⁰ DE SADELEER (N.), « Classification des actes de droit non contraignants de l'Union européenne », in *Les sources du droit revisités*, 2012, vol.1, p.253-293, ANTHEMIS, Bruxelles, Publications de l'Université Saint Louis. Voir aussi DE SADELEER (N.), DUMONT (H.), JADOUL (P.) & VANDROOGHENBROECK (S.), « Hiérarchie et typologie des actes juridiques de l'Union européenne », in *Les innovations du traité de Lisbonne. Incidences pour le praticien*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 45-132.

⁷⁴¹ DE SADELEER (N.), « Classification des actes de droit non contraignants de l'Union européenne », in *Les sources du droit revisités*, 2012, vol.1, p.253-293, ANTHEMIS, Bruxelles, Publications de l'Université Saint Louis.

⁷⁴² DE SADELEER (N.), « Classification des actes de droit non contraignants de l'Union européenne », in *Les sources du droit revisités*, 2012, vol.1, p.253-293, ANTHEMIS, Bruxelles, Publications de l'Université Saint Louis.

Cependant, la question centrale est celle de la justiciabilité des actes atypiques. Laetitia GUILLOUD–COLLIAT⁷⁴³ rappelle qu'en général, les actes atypiques ne font pas l'objet du recours en annulation, réservé aux actes destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Les actes atypiques ne relèveraient donc pas du contrôle juridictionnel⁷⁴⁴. La Cour de justice a cependant considéré que certains actes atypiques, non prévus par le traité, ont une valeur juridique obligatoire. Dans ce cas, elle considère que l'acte atypique dont elle a à connaître constitue une décision ; ainsi requalifié, l'acte devient juridiquement contraignant et soumis à son contrôle⁷⁴⁵. La Cour applique donc une classification fonctionnelle et prend en considération l'intention de l'auteur de l'acte. Si celui-ci a souhaité produire des effets de droit, l'acte atypique devient une décision ou un autre acte législatif.

C'est ainsi que, dans un arrêt de 1997⁷⁴⁶, la Cour a tout d'abord requalifié en directive un acte que la Commission avait appelé communication puis l'a annulé pour incompetence de la Commission. La Cour a de surcroît reconnu un effet juridique indirect à des actes atypiques à l'égard de tiers. Elle a également demandé au juge national de prendre ces actes en compte lorsqu'il met en conformité la loi nationale avec la loi européenne⁷⁴⁷. En revanche, le juge communautaire n'a pas eu, à ce jour, à connaître des communications adoptées dans le cadre de la gouvernance européenne et qui régissent la collaboration entre la Commission et les groupes de la société civile.

⁷⁴³ GUILLOUD–COLLIAT (L.), *L'action normative de l'Union européenne*, ed. Bruylant/LGDJ, coll. Droit de l'Union européenne, 2014, 312 p.

⁷⁴⁴ Comment différencier les actes atypiques des autres. Trevor HARTLEY (HARTLEY (T.C.), *The Foundation of European Union Law*, 7th ed., 2010, Oxford, p.17-166, 570p.) met en avant trois manières de classer les actes de l'Union : nominative, procédurale et fonctionnelle. La classification nominative revient tout simplement à se fier au choix de l'auteur de l'acte reflété dans le titre, par exemple : règlement, résolution ou encore communication. La classification procédurale distingue les textes législatifs et non législatifs. Si la procédure choisie pour l'adoption est la procédure législative ordinaire (telle que définie par l'article 289 TFUE), alors l'acte adopté est un acte législatif. Dans le cas contraire, il s'agit d'un acte non législatif ou hors nomenclature (PICOD (F.), « La normativité du droit communautaire », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 21, Dossier: la Normativité, 01.2007, 10p.). Pour des cas où la Cour requalifie des actes atypiques, voir, par exemple, CJCE, 11 novembre 1981, *International Business Machines Corporation contre Commission des Communautés européennes*, 60/81, rec p. ECR 2639, par. 9; TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, 22 mars 2000, *The Coca-Cola Company et Coca-Cola Enterprises Inc. contre Commission des Communautés européennes*, affaires jointes T-125 et 127/97 ECR II-1733, au par. 78; TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, 20 novembre 2008, *Italie c. Commission*, affaire T-185/05, au par. 40.

⁷⁴⁵ CJCE, 24 mars 1993, *CIRFS*, C-313/90, rec. p. I-1125.

⁷⁴⁶ CJCE, 20 mars 1997, *France contre Commission*, C-57/95, Rec., p. I-1627.

⁷⁴⁷ Affaire C-322/88 *Salvatore Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles* [1991] ECR 4407, at para. 18; affaire C-207/01, *Altair Chimica SpA v. ENEL Distribuzione SpA* [2003] ECR I-8875, at para. 41; affaire C-55/06, *Arcor AG & Co KG v. Bundesrepublik Deutschland* [2008] ECR I-2931, at para. 94; affaire C-188/91, *Deutsche Shell AG v. Hauptzollamt Hamburg-Harburg* [1993] ECR I-363, at para. 18.

Le doute demeure sur leur caractère éventuellement contraignant, ce qui impose une réflexion sur l'insécurité juridique créée par un ensemble normatif dispersé et flexible.

§2 - L'insécurité juridique découlant du cadre mis en place

La notion de sécurité juridique désigne moins ici une norme ou un principe général du droit communautaire que la « valeur » vers laquelle les systèmes juridiques, pris en tant que tels, devraient tendre pour éloigner toute possibilité d'arbitraire dans l'action des institutions. Selon Martin NADEAU⁷⁴⁸, la sécurité juridique est un idéal juridique qui implique la prévisibilité, la stabilité et l'accessibilité aux règles de droit.

Sur le plan formel, l'accessibilité aux normes juridiques requiert leur publication. Sur le plan matériel, l'accessibilité exige que les représentants des groupes de la société civile soient en mesure de comprendre les normes juridiques. La première partie du présent travail de recherche a établi que les institutions de l'Union ont mis en place des règles et procédures garantissant l'accessibilité matérielle et formelle des tiers intéressés en général au système juridique de l'Union (le « système juridique » désignant ici autant les processus décisionnels que les documents produits). L'accès semble particulièrement garanti dans le cadre de la consultation des groupes de la société civile.

Mais un problème demeure : pour que le cadre juridique soit accessible, les règles élaborées doivent être les plus claires possible. Or, le régime juridique des groupes de la société civile, nous l'avons décrit, reste très largement illisible. Outre l'excès de détails, la multiplication des textes atypiques et leur superposition nuisent à la compréhension de ce qui est le droit en vigueur. Enfin, des difficultés et des risques de contradiction dans l'interprétation des actes peuvent survenir, qui accentuent le risque d'insécurité juridique, surtout quand la Commission indique vouloir garder le système de consultation le plus loin possible du contrôle de la Cour de justice.

On doit également s'interroger sur la stabilité et la prévisibilité du régime juridique mis en place. Le cadre juridique organisant l'activité des groupes de la

⁷⁴⁸ NADEAU (M.), « Perspectives pour un principe de sécurité juridique en droit canadien : les pistes du droit européen », *La Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 2009, n°40, p.511-550.

société civile a été transformé entre 1992 et 2008. En une dizaine d'années, il a évolué d'une forme presque non existante à un système à l'usage de la Commission et le Parlement, le Comité économique et social se situant un peu en retrait. La Commission et le Parlement ont créé des règles, établi des définitions. Une fois cet ensemble stabilisé, l'effet de cliquet contribue à sa prévisibilité. Aussi, sans pour autant traduire un conservatisme excessif, on peut considérer que les situations juridiques sont peu évolutives. Mais conclure que le régime juridique des groupes de la société civile est prévisible nous semble une affirmation prématurée, d'autant que l'institutionnalisation croissante des groupes de la société civile laisse augurer d'un régime juridique fondé sur des textes toujours plus détaillés. Or ce luxe de détails pourrait générer une fausse sécurité juridique, en ce sens que la recherche systématique du détail implique l'illusion d'appréhender à l'avance tous les cas de figure.

Quant à la stabilité du cadre mis en place, elle est difficile à évaluer. Depuis l'adoption du registre de transparence l'on est parvenu à un palier. De plus, l'expérience accumulée depuis le début des années quatre-vingt-dix, montre que les changements opérés par la Commission dans le cadre de la consultation ont visé à plus de stabilité. Cependant, Laetitia GUILLOUD–COLLIAT⁷⁴⁹ estime qu'une insécurité juridique naît du fait que l'architecture du système de consultation élaboré par la Commission européenne repose en majorité sur des actes atypiques. Or l'incertitude quant à la portée juridique des actes atypiques permet à l'institution de modifier plus facilement les règles de procédure de consultation. Une telle action n'est en principe pas dans l'intérêt de l'institution mais les tiers intéressés ne possèdent aucune garantie que l'institution ne changera pas les règles de procédure brutalement. Laetitia GUILLOUD–COLLIAT⁷⁵⁰ rappelle également que les actes atypiques ne constituent pas la voie normale d'intervention des institutions de l'Union, sauf dans certains domaines. De toute évidence, le domaine de leur collaboration avec les groupes de la société civile fait partie des domaines dans lesquels la norme est la régulation par l'utilisation d'actes atypiques. Cette pratique autorise à penser que le régime juridique

⁷⁴⁹ GUILLOUD–COLLIAT (L.), *L'action normative de l'Union européenne*, ed. Bruylant/LGDJ, coll. *Droit de l'Union européenne*, 2014, 312 p.

⁷⁵⁰ GUILLOUD–COLLIAT (L.), *L'action normative de l'Union européenne*, ed. Bruylant/LGDJ, coll. *Droit de l'Union européenne*, 2014, 312 p.

des groupes de la société civile, comme les procédures de consultation, sont loin d'être stabilisées.

On peut certes, comme Martin NADEAU⁷⁵¹, considérer qu'une certaine dose d'insécurité juridique est nécessaire pour permettre le changement. Le principe de mutabilité du droit, opposé à la sécurité juridique, est essentiel à l'évolution de tout régime juridique. Mais si l'on admet bien volontiers qu'un équilibre est nécessaire entre les deux, il faut convenir qu'actuellement, bien que le régime juridique des groupes de la société civile semble avoir atteint un palier, sa stabilité n'est pas garantie. Cette instabilité est d'autant plus préoccupante que le régime de consultation reste largement fragmenté et illisible, ce qui contribue à rendre impossible l'identification d'un statut unitaire de la société civile dans son activité d'influence de la procédure décisionnelle.

SECTION 2 – L'IMPOSSIBLE IDENTIFICATION D'UN STATUT JURIDIQUE UNITAIRE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La reconnaissance croissante du rôle de la société civile et la multiplication des actes juridiques encadrant son influence aurait pu conduire à la consécration d'un statut juridique de la société civile dans la procédure décisionnelle, ensemble clair de droits et obligations accordés aux acteurs habilités à participer. Mais tel n'est pas le cas. L'hétérogénéité des sources de la réglementation de la participation de la société civile constitue un obstacle, nous l'avons vu, à l'identification du régime juridique applicable aux groupes de la société civile. En ce sens, elle complique l'identification des droits et obligations de la société civile. Ajoutons à ces éléments qu'en raison de l'échec du projet de statut d'association européenne, il manque toujours un statut unitaire ouvert à tous les groupes de la société civile organisée (§1). Enfin, les droits et obligations reconnus ou imposés aux membres de la société civile par les normes adoptées sont épars et diversifiés, de sorte qu'il n'est pas possible d'y voir un statut juridique unitaire de la société civile (§2).

⁷⁵¹ NADEAU (M.), « Perspectives pour un principe de sécurité juridique en droit canadien : les pistes du droit européen », *La Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 2009, n°40, p.511-550.

§1 - L'échec du projet de statut d'association européenne

L'échec du projet de règlement établissant un statut d'association européenne est également révélateur de l'absence d'un statut juridique unifié pour les groupes de la société civile. Le projet était pourtant ambitieux. Par une résolution adoptée en 1984, le Parlement européen a demandé à la Commission de proposer un règlement sur un statut d'association européenne. Le travail n'a commencé qu'en 1991 lorsque la Commission a présenté trois textes relatifs aux associations en plus des coopératives et mutuelles européennes⁷⁵². En 2003, la proposition a été rejetée par le Conseil puis le travail a été suspendu jusqu'à ce que la Commission retire sa proposition en 2005. Une nouvelle version de la proposition de règlement du Conseil a été adressée⁷⁵³ au Conseil et au Parlement européen en février 2012⁷⁵⁴. Le Parlement a adopté une résolution⁷⁵⁵ sur le sujet, le Conseil ne s'est pas exprimé et la Commission a encore une fois retiré sa proposition⁷⁵⁶ afin de recentrer ses efforts dans d'autres domaines politiques. Le Parlement européen, la Commission⁷⁵⁷ et les groupes de la société civile étaient favorables⁷⁵⁸ à la création d'un tel statut. Le Conseil n'a cependant pris aucune décision ce qui a conduit la Commission à retirer la proposition.

⁷⁵² COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, propositions de *Règlement sur le statut d'association européenne* (COM (91) 273 final SYN 386); COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Règlement relatif au statut de société coopérative européenne* (COM (91) 273 final-SYN 388); COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Règlement sur le statut de mutualité européenne* (COM (91) 273 final SYN 390).

⁷⁵³ La procédure choisie pour l'adoption de la proposition de règlement était la nouvelle procédure de consentement (ancienne procédure de coopération).

⁷⁵⁴ EUROPEAN COMMISSION, Proposal for a Council Regulation on the Statute for a European Foundation (FE), COM(2012) 35 final, Brussels 8 February 2012.

⁷⁵⁵ EUROPEAN PARLIAMENT, *Resolution of 2 July 2013 on the proposal for a Council regulation on the Statute for a European Foundation (FE)*, COM(2012)0035 – 2012/0022(APP), 2 July 2013.

⁷⁵⁶ En décembre 2014, à l'occasion de l'adoption de son programme politique pour 2014, la Commission a décidé de concentrer ses efforts « dans une démarche de meilleure régulation qui (...) contribue à un environnement propice à l'investissement ». Suite à des « discussions constructives avec les autres institutions », la Commission a décidé de retirer 73 propositions législatives en cours dont le statut des associations et fondations européennes (EUROPEAN COMMISSION, *Commission Confirms Withdrawal of 73 Pending Proposals Announced in 2015 Work Programme*, IP/2015/4567, Brussels, 07 March 2015).

⁷⁵⁷ Malgré la faveur de la Commission européenne, de toute évidence, l'adoption d'un statut pour les associations et les fondations n'est pas une priorité politique. Selon les éléments rassemblés dans la présente étude, il est possible d'indiquer qu'un statut serait plus profitable pour les groupes de la société civile que pour les institutions de l'Union. En effet, un tel statut renforcerait la formalisation de la collaboration entre les groupes de la société civile et les institutions de l'Union. Or, si la Commission et le Parlement sont favorables à l'adoption du statut, selon toute apparence la résistance viendrait du Conseil.

⁷⁵⁸ En 1997 la Commission européenne a publié une communication sur le rôle des associations et fondations dans laquelle elle plaide de manière indirecte en faveur de la création d'un statut d'association européenne. Pour ce faire, elle s'appuie sur l'importance du rôle des associations dans la gouvernance, mais également sur la montée en puissance du secteur associatif dans l'économie et la politique européennes, (COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission sur la promotion du rôle des associations et fondations en Europe*, COM(97) 241 final, Bruxelles, 06 juin 1997).

Pourtant, un statut juridique unifié et intelligible (idéalement disponible en un seul document), bénéficierait aux organisations de la société civile. Deux arguments principaux peuvent en effet être avancés au soutien de la création d'un tel statut : un argument économique et un argument civique. L'argument économique est connu: les associations créent des emplois et contribuent au Produit intérieur brut par leur implication dans l'économie sociale. Voici pourquoi la proposition législative visait la constitution d'une « association européenne », forme juridique propre aux associations ayant des affiliés dans plusieurs États membres. Le statut unifié devait permettre à des associations établies dans plus d'un État membre d'opérer sur tout le territoire de l'Union sur la base d'un ensemble unique de règles et d'un système de gestion harmonisé. Elles pourraient ainsi profiter de la liberté de fournir des services et de jouir du droit d'établissement sur tout le territoire communautaire sans renoncer à leur spécificité en tant que groupe représentant des personnes.

C'est à ce titre qu'intervient l'argument civique. Comme le formule le Comité économique et social européen, un tel statut est un « instrument essentiel à l'affirmation du droit d'association en tant que liberté fondamentale consacrée par la Charte des Droits fondamentaux de l'Union et expression de la citoyenneté européenne⁷⁵⁹ ». Bien sûr, malgré l'absence de statut, de nombreux groupes et associations de la société civile ont une dimension européenne. Une des conséquences de l'eupérisation de la société civile est en effet la constitution d'associations à l'échelon européen dont les membres sont des associations nationales⁷⁶⁰. Il s'agit même là, nous l'avons montré, d'une des conditions posées par la Commission européenne pour les autoriser à participer à la consultation⁷⁶¹. Mais l'adoption du statut aurait permis d'obtenir un cadre juridique pour harmoniser une réalité reconnue par la Commission européenne.

⁷⁵⁹ COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, avis sur *La représentativité des organisations européennes dans la Société Civile dans le cadre du dialogue civil*, SC/023, Bruxelles 14 février 2006.

⁷⁶⁰ C'est le cas par exemple de la majorité des fédérations et associations citées dans la présente étude telles que ETUC- European Trade Union Confederation (la Confédération européenne des syndicats), EURELECTRIC - l'union de l'industrie électrique, EuroCommerce – « la voix de six millions de commerces de détail, de gros, et autres sociétés de négoce », etc...

⁷⁶¹ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission - Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11.12.2002

Pour l'heure, la situation n'est guère satisfaisante et crée même une certaine insécurité juridique à l'échelon européen. La Cour de justice de l'Union européenne tente d'y remédier et applique le principe de reconnaissance mutuelle⁷⁶². D'après Francesco MARTUCCI⁷⁶³, la logique de reconnaissance mutuelle est un catalyseur de l'harmonisation et du rapprochement des législations nationales relatives aux associations particulièrement quant à leur statut. Mais le principe de reconnaissance mutuelle est limité et son application implique différentes formalités administratives. Un statut européen devient donc nécessaire, d'autant que l'article 11 du TUE institue le dialogue civil. L'interlocuteur officiel des institutions de l'Union européenne ne devrait-il pas bénéficier d'une assise juridique européenne ? Cette question n'appelle aucune réponse définitive mais elle conduit à souligner les limites découlant de l'absence d'un statut juridique unifié. A cela ajoutons que l'absence de statut juridique identifiable ne se résume pas à l'inexistence d'une catégorie juridique commune d'acteur ; on peine en effet à identifier un ensemble commun de droits et obligations qui régiraient l'ensemble de l'activité des groupes de la société civile dans le processus décisionnel. On peut certes identifier des droits et obligations mais ils sont éparés.

§2 – Des droits et obligations éparés

Les diligences requises des groupes de la société civile dans le cadre de la consultation sont souvent vagues, de même que les droits dont ils bénéficient ou les obligations auxquelles ils sont assujettis. Nous l'avons signalé longuement, la dispersion des sources juridiques, ainsi que le déséquilibre entre actes atypiques et textes législatifs régissant la collaboration entre la Commission européenne et les groupes de la société civile, participent de la difficulté d'identifier les droits et obligations de la société civile. De même, le recensement des textes relatifs à la société civile révèle que le régime juridique des groupes de la société civile est hybride, à

⁷⁶² CJCE, 14 septembre 2006, *Stauffer*, C-386/04, *rec.* p. I-8203. Il s'agissait en l'espèce d'un ressortissant allemand ayant fait une donation à une association caritative portugaise. Il inclut cette donation dans sa déclaration d'impôt en Allemagne afin d'obtenir un abattement fiscal. L'administration fiscale allemande refuse sur le motif que la loi permettant de déduire les donations des impôts ne s'applique qu'aux associations caritatives allemandes. C'est sur ce point que la Cour s'est prononcée. Ainsi chaque État membre devrait donner le même traitement à toutes les associations, nationales ou ressortissantes d'un autre État membre, si elles poursuivent les mêmes fins. Le ressortissant allemand devrait pouvoir obtenir sa déduction fiscale, qu'il ait fait une donation à une association allemande ou portugaise.

⁷⁶³ FORUM CIVIQUE EUROPEEN, rapport sur *l'Audition publique "Towards a Statute of the European Association"*, Comité économique et social européen, Bruxelles, 28.04.2006, p.5.

cheval sur des domaines d'action non reliés : la transparence, la communication, la gouvernance.

Le recensement des droits et obligations accordés à la société civile durant la phase pré-législative débute avec les droits reconnus par le traité. Sans surprise, la pétition est un droit reconnu au niveau constitutionnel, tout comme l'accès aux documents⁷⁶⁴ et le droit à l'information tout au long de la procédure décisionnelle. Un droit d'expression est également exprimé dans le Traité à travers l'initiative citoyenne européenne⁷⁶⁵. En revanche, les dispositions du traité sur l'initiative citoyenne européenne, offrent une opportunité d'action aux groupes de la société civile mais n'accordent pas un droit à être consulté. De manière plus générale, le Parlement européen⁷⁶⁶ considère qu'il n'est pas possible de conclure, sur la base des Traités, à l'existence d'un « droit à être consulté ». Certes, le Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité place, dans le chef de la Commission européenne, une obligation de consulter largement. Mais cette obligation n'a pas pour revers un droit à être consulté dans le chef des tiers intéressés. En effet, l'obligation de consultation qui pèse sur le chef de la Commission n'est développée que dans des textes non contraignants, de sorte que même si la Commission a établi des principes de consultation, son administration reste souveraine dans le choix des groupes de la société civile qu'elle décide de consulter.

Les groupes consultés sont en revanche soumis à certaines obligations. Les obligations⁷⁶⁷ des groupes de la société civile organisée sont tout d'abord contenues

⁷⁶⁴ En ce qui concerne le droit de pétition, il est établi dans les articles 24 TUE, 227 et 228 TFUE. Le droit d'accès aux documents est fondé sur les articles 15 TFUE et 42 de la Charte des droits fondamentaux.

⁷⁶⁵ Article 11 TUE.

⁷⁶⁶ EUROPEAN PARLIAMENT, Working Group on EU Administrative Law, *State of play and future prospects for EU administrative law*, to be submitted to the Committee on Legal Affairs by the Working Group on EU Administrative Law, working document, 19 October 2011.

⁷⁶⁷ Il est à noter que l'inscription au registre de transparence n'est officiellement pas une obligation. Une étude approfondie menée par le Parlement européen indique que « L'imposition d'une telle obligation [pour les représentants d'intérêt de s'inscrire au registre de transparence] toucherait à la liberté fondamentale des citoyens et des organisations de communiquer librement avec leurs représentants élus et les agents de la fonction publique européenne. Cette liberté de participer au jeu démocratique suppose la liberté de communiquer en toute confidentialité. En rendant l'inscription sur ce registre obligatoire, l'Union toucherait à la légitimité sous-jacente et aux structures de contrôle auxquelles elle doit sa légitimité démocratique ». (PARLEMENT EUROPEEN, *Obligation pour les représentants d'intérêts de s'inscrire sur le registre de transparence: compétences de l'union et respect des droits fondamentaux, Analyse approfondie*, Direction générale des politiques internes département thématique C: droits des citoyens et affaires constitutionnelles, PE 493.038, novembre 2013).

dans le code de bonne conduite attaché au registre de transparence⁷⁶⁸. Ensuite, ces obligations sont ventilées dans des textes atypiques. Une autre série d'obligations découle du respect des principes de bonne gouvernance listés par la Commission européenne : responsabilité, efficacité, représentativité⁷⁶⁹. À cela, il convient d'ajouter l'obligation morale et contractuelle de livrer à la Commission une information de qualité, apportant une valeur ajoutée au projet d'acte législatif.

Ces obligations sont plus de l'ordre du politique que du juridique et leur sanction, appliquée par la Commission, reste difficile à établir. Comment la Commission sanctionne-t-elle une contribution de mauvaise qualité ? Elle indique⁷⁷⁰ tenir compte de chaque contribution soumise par les groupes de la société civile dans la construction de l'intérêt général mais une contribution de mauvaise qualité, selon les critères scientifiques de la Commission, sera-t-elle prise en compte ou ignorée ? A ces questions il n'est pas possible ici d'apporter une réponse certaine puisque la Commission reste vague sur la manière dont elle dégage l'intérêt général européen⁷⁷¹.

⁷⁶⁸ La Commission « attend des qu'ils appliquent les principes d'ouverture, de transparence, d'honnêteté et d'intégrité », (COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, COMMUNICATION DE LA COMMISSION Initiative européenne en matière de transparence Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite), SEC(2008) 1926, COM(2008) 323 final, Bruxelles, le 27 mai 2008). Les représentants d'intérêts doivent également clairement « indiquer leur nom et l'entité/les entités pour laquelle/lesquelles ils travaillent ou qu'ils représentent »; « se présenter de manière exacte lors de l'enregistrement afin de ne pas induire en erreur les tiers et/ou le personnel de l'UE »; « déclarer leurs intérêts et, le cas échéant, les clients ou les membres qu'ils représentent »; « veiller à fournir des informations qui, à leur connaissance, sont objectives, complètes, à jour et non trompeuses »; « veiller à ne pas obtenir et à ne pas chercher à obtenir malhonnêtement des informations ou des décisions »; « veiller à ne pas inciter le personnel de l'UE à enfreindre les règles et les normes de comportement qui leur sont applicables »; « respecter, s'ils emploient d'anciens membres du personnel de l'UE, l'obligation qui incombe à ces derniers de souscrire aux règles et aux exigences en matière de confidentialité qui leur sont applicables », (PARLEMENT EUROPEEN, COMMISSION, *Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne*, *Journal officiel de l'Union européenne* L 191/29, 22 juillet 2011).

⁷⁶⁹. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *document de discussion de la commission « la commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat*», COM(2000) 11 final, Bruxelles, le 18 janvier 2000

⁷⁷⁰ Dans sa communication de 2002 établissant des lignes directrices sur la collection et l'usage de l'expertise, la Commission européenne établit des règles lui permettant de dégager l'intérêt général. Pour la Commission, la solution se trouve dans l'attention minutieuse portée à la procédure : transparence dans les consultations, refonte du système des comités scientifiques, ainsi que dans l'application des principes de responsabilité, pluralité et intégrité au choix des sources d'expertise. Ces règles lui permettent non seulement de prendre en compte les différents aspects d'un problème, mais aussi « la panoplie d'opinions conflictuelles livrée par les experts », (COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission: principes et lignes directrices - "Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques"*, COM/2002/ 713 final).

⁷⁷¹ Ce point sera particulièrement développé dans la section 2.

Ce flou représente néanmoins une limite certaine à la collaboration entre l'institution et les groupes de la société civile.

Mais l'enjeu reste celui des remèdes à apporter à la dispersion des sources juridiques. La Commission tente d'apporter une solution grâce à la codification⁷⁷². Malgré les efforts de la Commission, la codification ne suffit pas face à la multiplication des textes juridiques que la Commission produit parallèlement dans les sous-domaines de la gouvernance. Les espoirs sont donc, un temps venus du projet de statut d'association européenne dont l'objet est de donner un statut clair aux groupes de la société civile mais ce projet, nous l'avons vu, n'a pour l'heure, pas abouti.

En somme, la formalisation de la collaboration avec la société civile est un processus complexe, presque paradoxal. D'un côté, l'observateur est saisi de la profusion d'usages et de textes qui viennent définir, soutenir et encadrer la participation de la société civile. Les efforts de formalisation sont manifestes et l'encadrement juridique semble aller croissant. Mais d'un autre côté, les institutions de l'Union ne semblent pas vouloir élaborer un cadre formel, strict et contraignant, applicable à l'ensemble des étapes où s'exerce l'influence de la société civile. Bien souvent ce sont des pratiques et des usages qui sont les pièces principales du cadre mis en place.

A ces limites formelles s'ajoutent des limites matérielles : la réglementation élaborée pour encadrer la participation de la société civile est lacunaire et inapte à saisir la complexité de la réalité sociale et économique qu'elle ambitionne pourtant d'organiser.

⁷⁷² La Commission poursuit des efforts de codification et de simplification du droit visant à rendre plus facile, pour les citoyens, l'accès aux règles applicables. La codification entamée par la Commission européenne est cependant loin d'être achevée, (*COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Codification de l'Acquis communautaire, COM/2001/0645 final, Bruxelles, 21.11.2001*).

TITRE 2 - LES LIMITES MATERIELLES DE L'ENCADREMENT DE LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

A côté des limites formelles de la réglementation élaborée pour régir la participation de la société civile au processus décisionnel se tiennent des limites matérielles. Nombre d'entre elles ont déjà été évoqués au cours des développements qui précèdent. L'objet du présent titre est donc conclusif : il s'agit de reprendre certains points déjà traités afin de mettre en lumière les principales insuffisances du cadre juridique en son état actuel.

A de nombreux égards, les limites observables découlent d'une incapacité du droit à se saisir des faits en présence - qu'ils soient économiques, politiques ou sociaux - dans l'activité d'influence de la société civile. La société civile, cela a été dit, est une entité composite, multiple. Les groupes qui composent cette entité abstraite sont hétérogènes, tant en puissance économique qu'en capacité d'action politique. La réglementation mise en place bute donc constamment sur cette diversité qu'elle ne parvient pas toujours à maîtriser, quand elle ne l'accentue pas (Chapitre 1).

On peut identifier une autre limite du droit mis en place pour régir la participation de la société civile. L'insertion de nouvelles entités dans la fabrique de la loi modifie les rapports de force pré-existants. Traditionnellement, l'élaboration de la loi mettait en scène les Etats membres et les institutions de l'UE, chacune représentant une légitimité distincte. L'entrée en scène de la société civile ne pouvait que bouleverser ces équilibres et peser sur la définition de l'intérêt général communautaire. Or si les normes adoptées ont pour objet d'encadrer la participation de la société civile – et y parviennent parfois – on ne peut pas pour autant conclure que le cadre réglementaire maîtrise les rapports de force (Chapitre 2)

CHAPITRE 1- L'IRREDUCTIBLE DIVERSITE ECONOMIQUE ET SOCIALE

L'encadrement de la participation de la société civile au processus décisionnel est sans doute une tâche impossible. Non pas que des règles ne puissent pas définir les acteurs en présence, fixer des principes de comportement, des procédures, des délais et des sanctions en cas de non-respect du droit. Mais parce que toute tentative de réglementation se heurte à l'impossible définition exhaustive de ceux qui relèvent de la société civile. Les propos qui précèdent ont rendu compte des efforts considérables des institutions de l'UE, et plus particulièrement de la Commission, pour construire la « société civile organisée », identifier des critères d'appartenance à cette société civile et de rattachement à l'une ou l'autre de ses composantes. Malgré ces travaux, l'hétérogénéité des groupes de la société civile résiste à ces tentatives d'ordonnancement (Section 1). Plus encore, les règles élaborées ne parviennent pas à rétablir l'égalité entre les acteurs (Section 2).

SECTION 1 - L'IMPOSSIBLE ORDONNANCEMENT DES GROUPES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE IMPLIQUÉS DANS LA PROCÉDURE DÉCISIONNELLE

Il ne s'agit pas à ce stade de citer à nouveau les innombrables tentatives de classification des groupes de la société civile élaborées par les institutions de l'Union européenne. Prenons plutôt un exemple pour montrer les limites des tentatives d'ordonnement et les conséquences qui en découlent.

Le cas du recours aux groupes d'experts nous semble symptomatique de la difficulté d'établir une typologie. L'enjeu n'est pourtant pas seulement théorique ou descriptif car il y a eu du traitement égalitaire entre les groupes. En effet, comme nous l'avons vu, l'expertise devient prépondérante dans la procédure décisionnelle européenne, toujours à la recherche d'efficacité. Une typologie des groupes d'experts permettrait de clarifier le système et déterminer le fonctionnement des groupes, leur taille ainsi que les conditions de leur création ou de leur dissolution. Cela permettrait de s'assurer que les participants bénéficient de conditions de recrutement et de travail similaires.

C'est la *Communication du président à la commission encadrement des groupes d'experts de la commission: règles horizontales et registre public*⁷⁷³ qui se donne pour objet de clarifier le système des groupes d'experts de la Commission. Mais disons-le immédiatement : elle ne règle pas toutes les questions et la classification des groupes d'experts est obscure.

D'abord, les termes traduisent l'absence de clarté. Selon les cas, les textes et institutions utilisent le terme générique « groupes d'experts » ou recourent à d'autres dénominations⁷⁷⁴: « working parties », groupes de travail, sous-groupes, groupes permanents, groupes *ad hoc*, « steering groups », groupe de haut niveau, etc. Cela complique leur identification.

⁷⁷³ SEC(2010) 1360 final.

⁷⁷⁴ CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, « Lobbying the European Union by Committee The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees », Briefing Paper, 07.2007.

La doctrine a construit des classifications des groupes de soutien au travail de préparation du projet d'acte législatif⁷⁷⁵. Daniel GUEGUEN et *The Corporate Europe Observatory*⁷⁷⁶ distinguent ainsi les groupes d'experts regroupant notamment des représentants de l'industrie, des consommateurs, des gouvernements et des organisations non gouvernementales ; les comités scientifiques et les comités du dialogue social regroupant des représentants des partenaires sociaux tels que les syndicats et organisations d'employeurs (cette classification corrobore nos observations de la pratique).

Mais cette classification ne fait pas l'unanimité. Sabine SAURUGGER⁷⁷⁷ propose plutôt de distinguer les types d'experts européens selon leur nature. Elle en identifie trois. Les premiers sont les experts spécialistes dont la légitimité repose sur un savoir-faire technique pointu. Ils sont issus des groupes d'intérêt et des milieux académiques. On peut les rapprocher des comités scientifiques présentés par Daniel GUEGUEN. Les deuxièmes sont experts médiateurs, qui recherchent le compromis entre différents acteurs du système politique européen. Ils sont présents au sein des comités consultatifs car ceux-ci regroupent dans un domaine particulier le plus d'intérêts différents. Enfin, les experts-sages forment le troisième type. Ils contribuent à donner du sens à la construction politique européenne. En fait, convenons-en avec Julia METZ⁷⁷⁸, le système des groupes d'experts de l'Union européenne est si complexe qu'il mérite le qualificatif de *sui generis*.

Quelle que soit la classification retenue, chacun s'accorde sur le fait que les fournisseurs privilégiés d'information de la Commission européenne sont les scientifiques, les groupes d'intérêt et les organisations non gouvernementales. Sabine

⁷⁷⁵ CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, « Lobbying the European Union by Committee The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees », Briefing Paper, 07.2007.

⁷⁷⁶ CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, « Lobbying the European Union by Committee The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees », Briefing Paper, 07.2007. GUEGUEN (D.), *European Lobbying*, Europolitics ed., 2nd ed., Brussels, 2007, 140p. Voir également GUEGUEN (D.), *The new practical guide to the EU labyrinth: Understanding the European Institutions' Structures, Powers and Procedures Through Examples, Diagrams and Summaries*, 7th ed., EIS Europe Information Service, Brussels, 2005, 133p.

⁷⁷⁷ SAURUGGER (S.), « La représentation de l'expertise ? Une forme de participation des groupes d'intérêt au policy-making communautaire », Journée d'étude du groupe «Europe», AFSP Association Française de Science Politique, Paris, 8 novembre 2001.

⁷⁷⁸ METZ (J.), « The European Commission's Advisory System: A Sui Generis Phenomenon? », 22nd International Political Science Association World Congress in Madrid, 08-12 July 2012.

SAURUGGER⁷⁷⁹ montre d'ailleurs que le monde académique travaille avec les représentants de la société civile et les officiels mandatés par les États membres au sein des groupes d'experts de la Commission européenne, *ad hoc* ou non. Il existe pourtant une domination des représentants des administrations nationales dans les groupes de travail, particulièrement dans les domaines de compétence exclusive de la Commission européenne. La présence de ces experts nationaux présente l'avantage de permettre à la Commission de filtrer les informations issues des administrations nationales.

Cet exemple montre combien les faits résistent à toute tentative de classification et d'ordonnement. La multitude des acteurs, de leur fonction, du moment de leur intervention complique la tâche des institutions. Etablir un régime d'experts organisé, égalitaire, distinguant le traitement accordé à chaque groupe d'experts sur la base de catégories claires et opérationnelles se révèle être une tâche immense. Ajoutons que les groupes de la société civile sont des entités à la puissance très diverse. Le cadre mis en place ne parvient pas – ce n'est d'ailleurs pas son objectif – à corriger les situations d'inégalité de fait entre ces groupes. Parfois même, il les accentue.

SECTION 2 - L'IMPOSSIBLE CORRECTION DES INEGALITES DE FAIT ENTRE LES GROUPES DE LA SOCIETE CIVILE

Le terme « groupes de la société civile » utilisé jusqu'ici est neutre et technique. Il ne rend pas compte des différences de situation économique, de puissance politique, de chacune des entités qualifiées pour participer à la fabrique normative. Les moyens financiers et humains réguliers dont bénéficient les organisations représentant des intérêts privés leur permettent de mener plus d'actions de démarchage politique que les groupes représentant des intérêts publics⁷⁸⁰. Viviane DE BEAUFORT et Françoise HOCQUE-COSSON y ont vu « un effet de discrimination économique »⁷⁸¹ entre les groupes financièrement plus forts et les organisations non gouvernementales. La Commission a donc cherché à renforcer les capacités des

⁷⁷⁹ SAURUGGER (S.), « La représentation de l'expertise ? Une forme de participation des groupes d'intérêt au policy-making communautaire » Journée d'étude du groupe «Europe», AFSP Association Française de Science Politique, Paris, 8 novembre 2001.

⁷⁸⁰ Financièrement plus forts, les groupes d'intérêt privé employaient, et emploient toujours d'ailleurs, davantage de personnel qui bénéficiaient de moyens (bureau à Bruxelles, voyage et séjour à Strasbourg par exemple), mettant à leur portée plus de points d'accès aux institutions.

⁷⁸¹ DE BEAUFORT (V.) & HACQUE-COSSON (F.), *Lobbying : cadre, outils et stratégies*, éd. Larcier, coll. Droit, Management et Stratégies, 2015, 305p.

organisations non gouvernementales et autres groupes représentant des intérêts publics en cofinçant un certain nombre d'organisations non gouvernementales européennes.

Mais il n'est pas ici question d'insister sur l'étendue des différences existant entre les milliers d'entités qui tentent d'influencer les institutions européennes. On renvoie à cette fin aux travaux de sciences politique et de sociologie déjà cités dans ce travail. Il est plus intéressant pour notre étude de souligner que le cadre juridique mis en place, par son indifférence à ces inégalités de fait, renforce parfois la situation d'inégalité des groupes de la société civile.

Prenons quelques exemples pour le montrer. La doctrine a d'abord souligné que la consultation générale favorise, en pratique, les groupes de la société civile les plus structurés. Hafida BELRHALI-BERNARD⁷⁸² tempère ainsi l'affirmation selon laquelle la consultation publique par internet mise en place par la Commission serait « large et égalitaire ». Cette auteure estime au contraire que les consultations en ligne « présentent certains risques qui conduisent à en préconiser un usage limité. Entretenant une illusion égalitaire, elles peuvent en réalité conduire à des inégalités entre administrés ». Deux éléments permettent d'étayer ce constat. Le premier est que les personnes participant spontanément à la consultation sont souvent les mieux informées et éduquées, accentuant alors toute inégalité préexistante dans la population ; le second est que l'accès à internet est en soi une source d'inégalités.

Bernard LEHIDEUX⁷⁸³, un eurodéputé de l'Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe, souligne un autre aspect du traitement inégalitaire des groupes de la société civile. Il estime que l'accessibilité des consultations organisées par la Commission européenne dépend des langues utilisées pour la publication et des langues autorisées pour les réponses. Aussi, une consultation publiée seulement en trois langues (anglais, français et allemand), et surtout à laquelle l'on ne peut répondre

⁷⁸² BELRHALI-BERNARD (H.), « La pratique des consultations sur Internet par l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, p. 181-192.

⁷⁸³ EUROPEAN PARLIAMENT, LEHIDEUX (B.) (ALDE), Parliamentary questions, *Accessibility of the Commission's online consultation procedures*, Question for written answer to the Commission, P-2416/09, 3 April 2009.

en ligne qu'en anglais⁷⁸⁴, représente-t-elle, pour ce député, un cas de discrimination. L'exigence de maîtrise de certaines langues pourrait même être analysée comme un obstacle fondamental à la transparence dans le processus de consultation. Certes le protocole 7 annexé au Traité d'Amsterdam indique que « chaque fois que c'est possible, les documents de consultation doivent être publiés » et en pratique, la Commission européenne publie sur les plateformes internet de consultation les documents appropriés. Mais pour que l'on puisse considérer la consultation comme réellement satisfaisante, il faudrait que les documents de consultation soient publiés dans toutes les langues officielles de l'Union, en plus d'être accessibles quel que soit le lieu et le moment.

De même, le temps de la consultation est important. Sandra KRÖGER⁷⁸⁵ relève que la Commission, qui désire conserver à ses différentes directions générales une latitude d'action, les laisse décider d'allonger ou d'écourter la période de consultation selon les besoins de chaque projet d'acte législatif. Elle se contente⁷⁸⁶ de mentionner le respect des délais de consultation appropriés et indique que sa priorité est « de mener les politiques en temps opportun »⁷⁸⁷. Elle s'appuie également sur le principe d'efficacité lorsqu'elle refuse « une approche trop legaliste » de la consultation, qui consisterait à la réguler avec une décision ou un règlement et à fixer des durées précises et contraignantes pour la consultation. Si l'on observe la pratique, on constate que si la durée des consultations en ligne est variable, elle s'étend en général sur une période d'environ 3 mois.

Mais Götz KONZENDORF *et al*⁷⁸⁸ indiquent que l'application du principe d'efficacité à la consultation exigerait que, quelle que soit sa durée, cette dernière ait

⁷⁸⁴ EUROPEAN PARLIAMENT, LEHIDEUX (B.) (ALDE), Parliamentary questions, *Accessibility of the Commission's online consultation procedures*, Question for written answer to the Commission, P-2416/09, 3 April 2009.

⁷⁸⁵ KRÖGER (S.), « Nothing but consultation: the place of organised civil society in EU policy making across policies », *European Governance Papers (EUROGOV)*, n° C-08-03, 2008, p.9, 45p.

⁷⁸⁶ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission - Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11.12.2002.

⁷⁸⁷ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission - Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11 décembre 2002, p. 15-16.

⁷⁸⁸ GÖTZ KONZENDORF (G.), WORDELMANN (P.), BÖLCK (S.), VEIT (S.), *La Meilleure Réglementation au niveau de l'Union européenne - Etat d'avancement du processus d'amélioration normative*, Présidence

lieu le plus tôt possible dans la préparation du contenu de la proposition législative : ils militent même pour le développement d'une « consultation anticipée ». Aussi exigeante soit-elle, cette proposition est réaliste car elle permet de réintroduire l'égalité entre les groupes de la société civile. On a en effet eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises dans ce travail que seules les entités les plus structurées, les mieux dotées en personnel et en expertise technique, sont en mesure de réagir vite et de structurer une réponse convaincante à destination des institutions de l'Union européenne. On ne peut dès lors que se réjouir du rapport de la Commission qui précise que pour la « planification du calendrier pour le processus de consultation, il conviendrait de prévoir suffisamment de temps pour permettre la collecte, l'analyse soignée et l'examen des résultats de la consultation de façon à ce qu'ils puissent informer le processus décisionnel »⁷⁸⁹. L'enjeu est certes la rationalisation du processus législatif ; il est aussi le traitement égalitaire des groupes de la société civile. Pour l'heure, le cadre juridique ne prend pas en compte ou ne corrige pas les différences de situation de fait ; parfois même il les accentue. Ajoutons, pour se convaincre de l'insuffisance du cadre réglementaire mis en place pour organiser la collaboration avec la société civile, que l'inclusion de la société civile dans le processus de fabrique législative a généré un bouleversement des équilibres et des rapports de force qui n'apparaissent pas pleinement maîtrisés.

luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Luxembourg, 06.2005, 111p.

⁷⁸⁹ COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport final du groupe d'experts - Consultation des parties prenantes dans l'élaboration de la politique des petites entreprises au niveau national et régional*, Direction générale entreprise et industrie, version finale, octobre 2005.

CHAPITRE 2 – L’IMPOSSIBLE MAITRISE DES RAPPORTS DE FORCE

Jacques CHEVALLIER mettait déjà en garde, il y a trente ans, contre les effets induits de trop larges participations. Elles sont en effet susceptibles de contribuer « à ralentir et à alourdir le processus décisionnel, au détriment de son efficacité, tout en réduisant la cohérence »⁷⁹⁰ de la proposition législative. Ce faisant, il alertait sur le fait que de trop larges consultations rendent difficile la constitution de l’intérêt général, qui doit transparaître dans le projet d’acte législatif. Consulter trop largement a pour conséquence la collecte d’opinions contradictoires parmi les groupes de la société civile aux intérêts divergents.

C’est sans doute moins l’aspect quantitatif (le nombre d’interlocuteurs et d’opinions exprimées) que qualitatif (l’équilibre des positions en présence) qui doit être abordé à ce stade de notre présentation. Les développements précédents ont souligné les enjeux de la participation de la société civile au processus décisionnel. Parmi eux se trouvent l’équilibre institutionnel et la préservation de la nature démocratique de l’Union européenne. Or malgré les efforts des institutions de l’Union, il n’est pas certain que le cadre juridique mis en place parvienne à éviter les écueils qui découlent de l’inclusion d’une multitude de nouveaux acteurs dans le processus décisionnel. Devenu plus complexe, le processus de fabrication de la loi est aussi, peut être, plus dépendant des rapports de force qui s’y jouent. Les développements qui précèdent laissent entrevoir une double limite d’un droit positif qui n’a pas endigué la montée en puissance de la Commission, désormais placée dans une position centrale (section 1) mais qui semble pourtant bien incapable de cantonner l’influence des groupes les plus puissants de la société civile (section 2).

⁷⁹⁰ CHEVALLIER (J.), *L’administration face au public*, in : La communication administration-administrés, PUF 1983, p.13-60 ; voir aussi MAGNETTE (P.), « *European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?* », *Jean Monnet Working Paper*, n°6/01, 10.2001, *Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*.

SECTION 1 - LA POSITION DOMINANTE DE LA COMMISSION

Nous avons à plusieurs reprises souligné combien la montée en puissance de la société civile était souhaitée par la Commission. C'est d'ailleurs la Commission qui a pris l'initiative d'une grande partie des règles adoptées pour régler la participation de la société civile. Son rôle fut décisif pour définir les interlocuteurs ou organiser des procédures de consultation. Or le Parlement européen, nous l'avons rappelé, a souvent été réticent à l'expansion des procédures impliquant la société civile, soucieux notamment de ne pas permettre à la Commission d'accroître sa légitimité et ses pouvoirs à son détriment. Les comités consultatifs ont également formulé des réserves similaires. Or le face à face dans lequel les règles adoptées placent souvent la société civile et la Commission ne pouvait que renforcer la place et l'influence de la Commission.

Pour rendre compte de cette position de plus en plus dominante de la Commission, et des problèmes qui peuvent en découler, prenons deux exemples. Le premier concerne le recours aux groupes d'experts. Leur constitution se traduit dans de nombreux cas par un exercice tout à fait discrétionnaire de ses pouvoirs par la Commission (§1). Le second exemple a trait au pouvoir financier de la Commission. En jouant sur le ressort financier, elle modèle véritablement la représentation d'intérêt (§2).

§1 - L'étendue du pouvoir discrétionnaire de la Commission

Pour garantir la transparence du système des groupes d'experts de la Commission, il est nécessaire d'assurer un équilibre entre les représentants des Etats membres et ceux des groupes de la société civile organisée. Or la composition de ces groupes d'experts fait régulièrement l'objet de contestation et de plainte. Mme Emily O'REILLY, l'actuelle Médiatrice européenne, a ouvert, le 12 mai 2014, une consultation publique⁷⁹¹ en vue de contribuer à l'enquête d'initiative sur la composition des groupes d'experts de la Commission européenne. Cette consultation

⁷⁹¹ MEDIATEUR EUROPEEN, *La Médiatrice ouvre une enquête sur les groupes d'experts de la Commission*, Communiqué de presse n° 12/2014, 14.05.2014.

suit la décision de clôture de son enquête sur une plainte concernant la question de l'équilibre dans la composition des groupes d'experts. L'enquête met en lumière des problèmes persistants pour aboutir à une composition équilibrée dans différents groupes, entre la représentation de domaines d'expertise et les groupes d'intérêt privés, mais aussi dans le degré de transparence des groupes et dans les procédures de sélection.

Même quand la composition des groupes d'experts reflète les intérêts en présence, elle reste tout de même à la discrétion de la Commission. Cécile ROBERT⁷⁹² critique ainsi le recrutement des membres d'un groupe d'experts par un fonctionnaire, « dans des conditions particulièrement souples, voire discrétionnaires (pas d'appel d'offres et de jurys de sélection, peu ou pas d'encadrement juridique et hiérarchique) ». La critique est fondée lorsque l'on considère que la composition du groupe doit être équilibrée pour assurer qu'aucun groupe n'a plus d'influence qu'un autre. En ce sens, durant une conférence récemment organisée par le Médiateur européen⁷⁹³, Maroš ŠEFČOVIČ, vice-président de la Commission européenne, a reconnu que des progrès doivent encore être faits en ce qui concerne une composition équilibrée des groupes d'experts. Des progrès doivent également être faits dans le domaine de la transparence dans le recrutement des experts issus des groupes de la société civile organisée. Il n'est en effet pas satisfaisant que les partenaires principaux de la direction générale aient en priorité accès au groupe d'experts.

On peut trouver une explication à la pratique de la Commission :⁷⁹⁴ la transparence est négligée au profit de l'efficacité. Mais l'argument ne saurait emporter la conviction. Aussi, pour certains auteurs comme Daniel GUEGUEN⁷⁹⁵, la participation des groupes de la société civile à la création, la composition et la consultation des groupes d'experts pourrait représenter un contrepoids au pouvoir discrétionnaire de la Commission européenne. L'enjeu est d'instaurer soit des contrôles, soit des contrepoids à la Commission qui, dans son face-à-face avec la

⁷⁹² ROBERT (C.), « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 2003, vol.3, n°11, 180 p.

⁷⁹³ *International Right to Know Day - EU transparency: Where are we now?*, Seminar organised by the European Ombudsman, Brussels, 28 September 2013.

⁷⁹⁴ CURTIN (D.) & MEIJER (A.), « *Five Myths of European Union Transparency: Deliberation through the Looking Glass?* », Special Workshop Deliberative Democracy and Its Discontents, IVR World Congress in Legal Philosophy, Granada, 24-29.05.2005.

⁷⁹⁵ GUEGUEN (D.), *European Lobbying*, Europolitics ed., 2nd ed., Brussels, 2007, p.94-95, 140pp.

société civile, est bien souvent en position dominante. Un autre exemple révèle sa capacité d'influencer la participation de la société civile, qui tient à son pouvoir financier.

§2 - La domestication de la représentation d'intérêt par son pouvoir financier

Malgré les mesures mises en place par la Commission pour assurer une égalité d'accès à la consultation, la représentation des intérêts reste déséquilibrée. La Commission a donc cherché à renforcer les capacités des organisations non gouvernementales et autres groupes représentant des intérêts publics en co-finançant un certain nombre d'organisations non gouvernementales européennes. Et ce faisant, note Sabine SAURUGGER⁷⁹⁶, la Commission européenne a instrumentalisé la distribution des subsides pour façonner le système de représentation d'intérêt et le rendre plus égalitaire.

Dans ce but d'égalisation des chances d'accès à l'information et à la consultation, la Commission attribue aux organisations non gouvernementales un régime spécial. Elle les classe parmi les groupes d'intérêt non économique, une catégorie singularisée dans un document interne, intitulé « la Commission et les organisations non gouvernementales : construire un partenariat renforcé »⁷⁹⁷. Elle leur distribue ainsi des fonds à travers des programmes particuliers, recréant ainsi un équilibre entre les différents groupes d'intérêt. Il existe à l'heure actuelle une centaine de subventions européennes et d'appels à propositions disponible pour les ONG : les consultants WEWELCOMEEUROPE en ont recensé 118⁷⁹⁸, qui concernent aussi bien le domaine de l'environnement que la citoyenneté et la promotion du travail des jeunes.

Le paradoxe est que la Commission a mis en place un système d'accès particulier des organisations non gouvernementales alors que parfois, le but de ces organisations est parfois moins d'accéder au processus de consultation que la candidature à des fonds. Toutefois, à travers leurs contacts les représentants des

⁷⁹⁶ SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons Politiques*, 2003, n°10, p. 151-169.

⁷⁹⁷ « Over the last two decades, the partnership between the European Commission and NGOs has expanded on all fronts », (COMMISSION *Discussion paper* «EC and NGOs: building a stronger partnership», 2000, p.2).

⁷⁹⁸ WEWELCOMEEUROPE, « EU fund and EU Call for proposals for development NGO's » (consulté en octobre 2014): <http://www.welcomeurope.com/european-subsidies-beneficiary-Development+NGOs.html>

organisations non gouvernementales peuvent accéder à des informations. On le voit, la Commission agit donc en tant que médiatrice sur le « marché » de la représentation d'intérêt en créant ce qu'il est convenu d'appeler, dans le domaine du commerce à l'échelon européen, « *a level playing field based on genuine competitive advantages* »⁷⁹⁹, soit « un terrain de jeu de niveau basé sur de véritables avantages concurrentiels ». Si l'on ne peut que se réjouir que la concurrence entre les groupes de la société civile soit organisée, il reste que le rôle d'arbitre est attribué, sans contre-pouvoir, à la Commission. Cela ne suffit pourtant pas à garantir la maîtrise de l'influence des groupes de la société civile les plus puissants.

SECTION 2 - L'INSUFFISANTE MAITRISE DE L'INFLUENCE DES GROUPES LES PLUS PUISSANTS

Très tôt nous l'avons vu, l'ambition des institutions de l'UE a été de domestiquer le lobbying et d'expurger la représentation d'intérêt de toute connotation péjorative. Le lobbying renvoie en effet à l'idée de privatisation de la chose publique sous l'influence incontrôlée de certains groupes. Il reste que, malgré la relégation de la notion de lobbying, le cadre juridique élaboré ne permet pas de maîtriser la puissance de certaines entités. On prendra pour le montrer l'exemple du système d'experts (§1).

On ne prétendra pas être surpris de cette limite du cadre normatif mis en place. Aucune norme ne peut prétendre maîtriser la réalité sociale ou domestiquer les rapports de force. Il n'en demeure pas moins que, en raison des failles du cadre normatif, on peut s'interroger sur la formulation de l'intérêt général au cours de la fabrique législative (§2).

⁷⁹⁹ Un exemple de l'utilisation de cette expression se trouve dans le document *Trade Defense – Ensuring a Level Playing Field*, EUROPEAN COMMISSION, Directorate General for Trade, Trade Defense Directorate, Brussels, 07.2010. Herman LELIEVELDT et Sebastiaan PRINCEN uant à eux montrent que «At the same time, research into the impact of interest groups suggests that business interests have greater impact in US politics than in the EU because business interests have greater financial leverage than NGOs and money plays a greater role in US than in EU politics. Moreover the European Commission actively tries to support European NGOs in order to stimulate a more “level playing field” among interests», (LELIEVELDT (H.) & PRINCEN (S.), *The politics of European Union*, 2011 p.148, Cambridge University Press).

§1 - Les limites du système d'experts

Une des principales faiblesses de la réglementation du recours aux groupes d'experts tient à la composition des groupes d'experts. C'est une question sensible car elle soulève le problème de l'influence d'un groupe d'intérêt particulier dans le groupe d'expert. L'influence se définit ici comme sa capacité, à travers son représentant, à influencer la position du groupe d'experts⁸⁰⁰. L'influence s'exerce donc sur les personnes du groupe puis sur le contenu du projet d'acte législatif. Par la suite, l'influence d'un groupe d'experts devient une capacité à modifier la position de la direction générale responsable à la Commission européenne.

Or selon D. GUÉGUEN⁸⁰¹, les groupes d'experts ont une influence très variable sur le contenu de la proposition législative. Les comités consultatifs n'auraient, selon lui, qu'une influence très limitée, leur consultation n'étant que pure formalité. L'influence d'un groupe particulier, quand bien même ce groupe jouit d'un accès privilégié, reste limitée au besoin de la Commission. Les comités scientifiques auraient en revanche une forte influence sur le contenu de la législation en préparation. Les groupes d'experts de haut niveau seraient influents sur les orientations de politique générale de l'Union, dans les domaines de leur expertise, en raison de l'autorité morale de leurs membres dans leurs domaines respectifs.

On voit ici poindre l'importance de la maîtrise de la composition des groupes d'experts. C'est la direction générale concernée qui nomme les membres du groupe d'experts, de sorte que la sélection des participants aux groupes d'experts est

⁸⁰⁰ Sur les techniques précises utilisées par les groupes d'intérêts pour exercer cette influence, voir KOHLER-KOCH (B.), « Organised interests in the EC and the European Parliament », *European Integration Online Papers (EIoP)*, vol. 1 n°009, 1997. Voir aussi BAUMGARTNER (F.R.), HOJNACKI (M.), KIMBALL (D.C.) & LEECH (B.L.), *Advocacy and Policy Argumentation, the Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, DC, 31 août – 3 septembre 2000.

Heike KLÜVER identifie le soutien des citoyens à la cause défendue et le pouvoir des coalitions de groupe d'intérêt comme les principaux déterminants de l'influence du groupe d'intérêt, (KLÜVER (H.), « Lobbying coalitions and policy-making: How interest groups can shape policy formulation in the European Union », *the 5th Pan-European Conference on EU Politics*, Porto, 23-26.06.2010 ; et KLÜVER (H.), « How to measure interest group influence ». In KLÜVER (H.), *Lobbying in the European Union, interest groups, lobbying coalition, and policy change*, 2013, Oxford University Press.).

⁸⁰¹ GUEGUEN (D.), *The new practical guide to the EU labyrinth: Understanding the European Institutions' Structures, Powers and Procedures Through Examples, Diagrams and Summaries*, 7th ed., EIS Europe Information Service, Brussels, 2005, 133pp. Voir aussi GUEGUEN (D.), *European Lobbying*, Europolitics ed., 2nd ed., Brussels, 2007, 140pp.

problématique. Deirdre CURTIN et Joana MENDES⁸⁰² notent que les participants individuels aux groupes d'experts peuvent être sélectionnés sur la base de contrats existants au sein de chaque direction générale. En réalité, la Commission possède un degré élevé de « contrôle sur les partenaires qu'elle souhaite rencontrer »⁸⁰³, particulièrement pour les experts scientifiques. S'agissant des experts nationaux en revanche, la direction générale contacte les États membres à travers leur représentation permanente. La représentation soumet alors des candidats que la Commission nomme. La maîtrise de la Commission est d'autant moins forte que, s'agissant des représentants des organisations de la société civile, le dépôt de candidatures pour l'obtention d'un siège au sein du groupe restent généralement confidentiels⁸⁰⁴.

Mais le contrôle de la désignation par la Commission est parfois illusoire. En fait, si un représentant d'intérêt apprend la création d'un groupe d'experts à un stage précoce, il peut tenter de persuader le fonctionnaire responsable de la création de l'inviter en qualité de membre. Les relations interpersonnelles ainsi que la valeur ajoutée de l'intérêt représenté ou encore la qualité des informations apportées sont dans ce cas des arguments de poids en faveur d'une nomination. Daniel GUEGUEN⁸⁰⁵ souligne même qu'un représentant d'intérêt voulant participer à un groupe d'experts pousse la direction générale à créer un tel groupe. Ainsi, le représentant d'intérêt pourra peser de tout son poids sur l'agenda du nouveau groupe. Il n'est donc pas étonnant de trouver des groupes d'experts à la composition très déséquilibrée. Sandra KRÖGER⁸⁰⁶ dénonce avec force le déséquilibre existant (en faveur des intérêts privés) dans la consultation à la Commission entre les intérêts sectoriels privés (les industries) et les intérêts publics représentés par les associations et organisations non

⁸⁰² CURTIN (D.) & MENDES (J.), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, 328 p., p. 101-121.

⁸⁰³ CURTIN (D.) & MENDES (J.), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, 328 p., p. 101-121.

⁸⁰⁴ CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, « Lobbying the European Union by Committee The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees », Briefing Paper, 07.2007.

⁸⁰⁵ GUEGUEN (D.), *European Lobbying*, Europolitics ed., 2nd ed., Brussels, 2007, 140pp; mais aussi CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, « Lobbying the European Union by Committee The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees », Briefing Paper, 07.2007.

⁸⁰⁶ KRÖGER (S.), « Nothing but consultation: the place of organised civil society in EU policy making across policies », *European Governance Papers (EUROGOV)*, n° C-08-03, 2008, p.9, 45p.

gouvernementales. Elle décèle, derrière ce déséquilibre, un penchant de la Commission pour une politique générale néo-libérale.

Il n'est pas possible de confirmer ou d'infirmier cette interprétation donnée par Sandra KRÖGER tant la mesure du caractère libéral est une chose complexe. Il est cependant possible de confirmer l'existence de groupes d'experts dominés par les groupes d'intérêt de l'industrie. Parmi ceux-ci citons⁸⁰⁷ le groupe d'experts « Surveillance de la moyenne des émissions spécifiques de CO2 dues aux véhicules particuliers neufs », constitué uniquement de représentants de la Commission européenne, de représentants des États membres et de représentants de l'industrie automobile (The ACEA - European Automobile Manufacturer's Association, The KAMA - Korea Automobile Manufacturers' Association, The JAMA - Japan Automobile Manufacturers Association). Un autre élément doit être signalé: sur 63 membres du groupe d'experts « Alternative fuels », 29 membres représentent l'industrie, 22 membres sont des officiels de la Commission européenne, 10 membres viennent d'instituts de recherche et 2 sont issus des organisations non gouvernementales.

Ce qui se joue est donc d'une importance particulière. La maîtrise de l'influence des groupes d'experts est particulièrement notable dans le cadre des analyses d'impact. Chaque direction générale est responsable de l'organisation de ses analyses d'impact ; elles doivent seulement respecter les lignes directrices de la Commission en la matière. C'est donc le personnel responsable de l'initiative politique qui effectue les analyses d'impact. A cette fin, il constitue un groupe qui consulte les représentants pertinents des organisations de la société civile et des experts externes. Depuis 2006, un comité d'évaluation de l'impact (« Impact Assessment Board ») composé de hauts fonctionnaires de la Commission⁸⁰⁸ contrôle la qualité des analyses

⁸⁰⁷ CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, « Lobbying the European Union by Committee The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees », Briefing Paper, 07.2007.

⁸⁰⁸ « Ses membres sont des hauts fonctionnaires de la Commission ayant des compétences analytiques dans les domaines économique, environnemental et social. Ils sont désignés par le président de la Commission pour un mandat de deux ans et sont directement responsables devant lui. Ils agissent en leur nom propre et non en tant que représentants de leur service d'affectation », (COMMISSION EUROPEENNE, *Comité d'analyse d'impact, rapport 2012*).

d'impacts mais pas les procédures de sélection des personnes extérieures à la Commission ayant participé à l'analyse.

Deirdre CURTIN et Joana MENDES⁸⁰⁹ indiquent justement que « les modalités de rejet de certains participants ne sont pas claires ». Certes, le choix des participants appartient à la Commission de manière discrétionnaire et l'institution n'a pas à justifier ses choix. Cependant, l'application du principe de transparence dans les procédures administratives implique la publication des critères de sélection des participants. Un membre de groupe d'experts mécontent, par exemple d'une décision d'exclusion du groupe, ne peut contester cette décision devant la Cour de justice européenne qu'en se basant sur une violation de l'accord interinstitutionnel. Un recours en annulation de la décision pourrait être déposé et éventuellement, à cette occasion, l'exception d'illégalité de l'acte juridique fondateur du groupe pourrait être soulevée. Dans tous les autres cas, le Médiateur européen pourrait toujours être saisi, car il est déjà intervenu en faveur d'un groupe d'intérêt mécontent de ne pas avoir été invité à une consultation⁸¹⁰.

Il ressort de la description des faiblesses du système d'expertise que la consultation des groupes d'experts nécessite une réglementation plus poussée. Plus généralement, on peut considérer que les faiblesses présentées dans la présente étude sont inhérentes à la nature même du système de consultation mis en place à la Commission. Elles sont aussi la conséquence d'un système construit au fil du temps et de manière *ad hoc*. Ce système est d'autant plus difficile à réformer et à faire évoluer qu'il est tiraillé entre une dynamique établissant une tendance à la formalisation et la volonté de flexibilité de la Commission européenne.

La participation des groupes de la société civile à la procédure décisionnelle est nécessaire, comme le montre le présent travail de recherche parce que les groupes de la société civile nourrissent le contenu du projet législatif. A de nombreux égards, il est naturel que chaque groupe essaie de faire prévaloir sa position. On conviendra

⁸⁰⁹ CURTIN (D.) & MENDES (J.), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, 328 p., p. 101-121.

⁸¹⁰ MÉDIATEUR EUROPÉEN, Décision 2097/2011/RA sur les conditions de procédures relatives à l'obligation pour la Commission européenne de maintenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les organisations philosophique et confessionnelles.

toutefois avec Cédric POLERE⁸¹¹ que la « tradition tocquevillienne et libérale » de l'État, en vigueur à l'échelon européen, valorise la prise en compte des revendications des groupes de la société civile par les institutions de l'Union. L'auteur indique également que la concurrence d'opinions entre les groupes de la société civile est essentielle pour deux raisons. La première est la nécessité d'éviter la prévalence des positions d'un groupe particulier sur les autres⁸¹². La seconde raison tient à la conception de l'intérêt général : le résultat final de la concurrence entre les groupes de la société civile permet « d'atteindre un consensus qui se rapprochera de l'intérêt général »⁸¹³.

À l'échelon de l'Union européenne, l'application de ce modèle montre pourtant ses limites. Il existe des inégalités entre les différents groupes de la société civile en présence, les plus forts en termes de ressources et de capacité de former un discours politique convaincant. La Commission doit exercer sa fonction d'arbitre alors que s'adressent à elle des demandes contradictoires. Pour l'exercer, elle doit s'appuyer sur une collaboration formalisée et un système de consultation des groupes de la société civile abouti. Or, à l'heure actuelle, la réglementation de la collaboration avec les groupes de la société civile est lacunaire. Ces limites méritent considération car c'est la définition de l'intérêt général européen qui est en jeu.

§2 - Les incertitudes sur la fabrique de l'intérêt général européen

Pour Heike KLÜVER⁸¹⁴, la légitimité des politiques de l'Union européenne dépend essentiellement de l'influence des groupes d'intérêt et de la distribution de la capacité d'influence entre les groupes actifs. Il existe une concurrence entre les groupes de la société civile invités à la consultation et un déséquilibre peut naître dans

⁸¹¹ POLERE (C.), *Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique*, Millénaire – Le Centre Ressources Prospectives du grand Lyon, juin 2007, 14p.

⁸¹² Si un groupe devient trop puissant et empiète sur les intérêts des autres groupes, ces derniers se mobiliseront pour défendre leur intérêt, et son influence s'en trouvera contre balancée. C'est un processus de contrôles et de contre-pouvoirs (check and balance), particulièrement utilisé aux Etats-Unis, (POLERE (C.), *Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique*, Millénaire – Le Centre Ressources Prospectives du grand Lyon, juin 2007, 14p.)

⁸¹³ POLERE (C.), *Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique*, Millénaire – Le Centre Ressources Prospectives du grand Lyon, juin 2007, 14p.

⁸¹⁴ KLÜVER (H.), « Interest group influence on EU policy-making: A quantitative analysis across issues », *11th Biennial Conference of the European Union Studies Association*, Los Angeles, 23-25 April 2009, 26p.

les positions exprimées en début de procédure⁸¹⁵. Ce déséquilibre se traduit par la prépondérance de la position d'un groupe par rapport aux autres. Or le déséquilibre dans les influences exercées par les groupes de la société civile peut nuire à la crédibilité de la position de la Commission européenne.

En réalité, la question de l'influence des groupes d'intérêt sur le contenu de la proposition législative sous-tend toute la relation entre la société civile et les institutions de l'Union européenne. Pour Irina MICHAILOWITZ⁸¹⁶, des institutions fortement influencées par les groupes d'intérêt perdraient leur crédibilité. Pour cette auteure, une trop forte influence de ces groupes présente un danger politique potentiel. C'est pourquoi, explique Andreas DÜR⁸¹⁷, les institutions de l'Union européenne contrôlent chacun des accès à la procédure décisionnelle accordés aux groupes de la société civile. Ce contrôle s'exerce notamment par le registre de transparence. Il permet à la Commission et au Parlement de s'assurer que tous les groupes de la société civile intéressés pourront s'exprimer. Toutefois, cela ne résout pas le problème de l'influence liée aux autres paramètres que l'accès. Comptent ainsi la qualité des contributions, l'importance politique du sujet à l'étude, etc. Heike KLÜVER⁸¹⁸ souligne les difficultés que rencontre la Commission pour mesurer concrètement l'influence des groupes de la société civile sur le contenu législatif.

L'auteur⁸¹⁹ regrette à juste titre le faible nombre d'études existantes sur les facteurs déterminant l'influence des groupes de la société civile sur le contenu du projet législatif. D'autant que ces études soulèvent une multitude d'hypothèses parfois contradictoires. Faut-il alors en conclure que l'influence des groupes de la société civile restera toujours hors de portée de tout contrôle ? L'imperfection du régime

⁸¹⁵ Le début de la procédure pré-législative est une période cruciale. C'est en effet le projet d'acte législatif élaboré en début de procédure qui servira de base aux négociations entre Parlement, Conseil et Commission durant la phase législative. Ce cadre ne peut être que légèrement modifié une fois la proposition envoyée au législateur, (LAFFAN (B.) « Governance: institutions - 6.The European Commission : Promoting EU Governance », in GROTE (J.R.) & GBIKPI (B.) (eds), *Participatory Governance - Political and Societal Implications*, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2002, p. 121-139). Pour une étude comparative sur la question de l'influence des groupes d'intérêts en Europe et aux Etats Unis, voir MAHONEY (C.), « Lobbying success in the United States and the European Union » *Journal of Public Policy*, 2007, vol. 27, issue 01, p. 35-56.

⁸¹⁶ MICHAILOWITZ (I.), «Assessing Conditions for Influence of Interest Groups in the EU », *IHS Political Science Series*, 2005, n°106, 2005.

⁸¹⁷ DÜR (A.), «Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They? », *West European Politics*, 2008, vol. 31, n°6, , Routledge Taylor & Francis, p.1212–1230.

⁸¹⁸ KLÜVER (H.),« Interest group influence on EU policy-making: A quantitative analysis across issues », *11th Biennial Conference of the European Union Studies Association*, Los Angeles, 23-25 April 2009, 26p.

⁸¹⁹ KLÜVER (H.),« Interest group influence on EU policy-making: A quantitative analysis across issues », *11th Biennial Conference of the European Union Studies Association*, Los Angeles, 23-25 April 2009, 26p.

juridique de consultation laisse en effet une marge de manœuvre certaine aux tentatives d'influence de la part des groupes de la société civile que la doctrine tente progressivement de saisir.

Au stade actuel des connaissances, on peut établir que deux facteurs majeurs permettent aux groupes de la société civile d'influencer le contenu d'un projet législatif : la proximité de leur position par rapport à celle de la Commission européenne et les ressources dont ils disposent. Thorsten HÜLLER et Christine QUITTKAT⁸²⁰ soulignent le lien existant entre les ressources et l'influence. Ils confirment l'intuition que l'on pouvait avoir : le groupe possédant les ressources les plus importantes possède le plus de possibilités d'influencer le contenu du projet d'acte législatif. Ils en concluent que les groupes de l'industrie sont les plus influents. Ceci ne saurait surprendre dès lors que la participation à la consultation est une activité qui « consomme beaucoup de ressources » notamment en termes de personnel mobilisé. Les groupes composés d'organisations non gouvernementales ne disposent pas, pour l'essentiel, des mêmes ressources que l'industrie.

Andreas DÜR⁸²¹ soutient pourtant une opinion contraire. Il indique que l'influence des groupes de l'industrie sur le contenu des projets d'actes législatifs est plus faible que celle que décrit la doctrine dominante. En effet, la plupart des propositions législatives concernent le marché unique. Or les entreprises et l'industrie n'y sont pas favorables, quand elles n'y sont pas directement opposées, car elles préfèrent le *statu quo*. Après avoir étudié 70 projets d'actes législatifs entre 2008 et 2010, Andreas DÜR conclut ainsi que dans de nombreux cas l'industrie et les entreprises parviennent aux mieux à limiter l'ampleur de leurs pertes, analysées en termes de changements législatifs. L'analyse menée par Irina MICHALOWITZ⁸²² tend à confirmer son opinion. Elle montre que l'influence des groupes de la société civile

⁸²⁰ HÜLLER (T.) & QUITTKAT (C.), « Democratising European Policy Deliberation via Civil Society Involvement? The Case of the Commission's Online Consultations », *8th Biennial Conference of the European Community Studies Association, Victoria, Canada*, 29 April – 1 May 2010, 30p.

⁸²¹ DÜR (A.), « Interest group success in the European Union: When (and why) does business lose? », *General Conference of the ECPR in Bordeaux*, 4-7 September, 2013, 37p. Voir aussi SCHNEIDER (G.) & BALTZ (K.), « The Power of Specialization: How Interest Groups Influence EU Legislation », *Rivista di Politica Economica*, 2003, vol. 93, n°1, p. 253-288.

⁸²² MICHALOWITZ (I.), « Assessing Conditions for Influence of Interest Groups in the EU », *IHS Political Science Series*, 2005, n°106. Voir aussi, du même auteur: MICHALOWITZ (I.), « Service bureaux of decision-makers or successful spin-doctors: assessing interest group influence in the EU and the US », *9th EUSA biannual international conference*, 31.03-2.04.2005, Austin Texas.

est le plus souvent limitée, au mieux aux détails techniques et seulement dans le cas où l'opinion des groupes de la société civile ne s'oppose pas aux vues politiques des institutions. Autrement dit, la Commission européenne serait autonome et rechercherait de façon active l'appui des tiers intéressés ayant une opinion similaire à la sienne.

En tout état de cause, le degré de conflit entre les opinions est toujours considéré comme crucial: plus il est faible, plus grande est l'influence. David FRIEDRICH⁸²³ prend l'exemple de la politique REACH pour le montrer. La consultation a rassemblé plus de 6300 contributions. Mais le questionnaire de consultation qui portait sur des questions techniques a été critiqué car il favorisait « les acteurs économiques en évitant un débat fondamental sur les principes fondamentaux et les objectifs de REACH, tels que le principe de précaution ». Ainsi, la nature plus ou moins technique des politiques à l'étude ainsi que leur importance dans l'opinion publique conditionnent la capacité d'influence⁸²⁴ d'un groupe de la société civile sur le contenu du projet d'acte législatif. La Commission préfère les informations données par les scientifiques pour leur neutralité dans un domaine technique. Elle sollicite cependant également les informations fournies par les acteurs de la société civile pour leur proximité avec les réalités du terrain⁸²⁵. Mais en fin de compte, les intentions politiques des institutions de l'Union européenne restent dominantes.

Selon Sabine SARUGGER⁸²⁶, la Commission européenne a ainsi clairement tendance à favoriser les rapports d'expertise qui ne contredisent pas ses positions de manière significative. Il est important pour la Commission européenne de préserver sa position car elle est l'institution chargée de représenter l'intérêt général européen.

⁸²³ FRIEDRICH (D.), *Participatory Democracy in the European Union? European Governance and the Inclusion of Civil Society Organisations in Migration and Environmental Policies*, paper that was presented at the *Fifteenth International Conference of the Council for European Studies*, March 29–April 2, 2006.

⁸²⁴ DÜR (A.), «Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They? », *West European Politics*, 2008, vol. 31, n°6, p.1212–1230, Routledge Taylor & Francis.

⁸²⁵ GORNITZKA (Å.) & SVERDRUP (U.), «Access of experts: information and EU decision making», *West European Politics*, Special Issue: Linking Inter- and Intra-institutional Change in the European Union, 2011, vol. 34, n°1, p.48-70

⁸²⁶ SAURUGGER (S.), « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire ». *Revue Française de Science Politique*, 2002/4, vol.52, p.375-401.

Mais il faut bien admettre que la fabrique par la Commission de l'intérêt général, à partir des contributions techniques qui lui sont transmises, reste un processus obscur.

Pour Andreas DÜR⁸²⁷, les actes législatifs adoptés par l'Union se présentent comme un compromis au sein « d'une coalition comprenant des groupes de citoyens, la Commission européenne et le Parlement européen et une autre coalition comprenant la plupart des États membres et des intérêts commerciaux ». La culture du compromis décrite par l'auteur illustre un mode d'élaboration des décisions des pouvoirs publics et de construction de l'intérêt général qui va dans le sens d'une Commission « arbitre ou régulatrice »⁸²⁸ entre la pluralité des intérêts présents dans la société. Elle remplit ainsi sa mission en s'assurant de la vitalité de la compétition entre les différents groupes de la société civile, et plus largement entre les tiers intéressés. Selon Cédric POLERE⁸²⁹, le maintien de la compétition permet d'éviter les excès d'un groupe dominant qui seraient contraires à l'intérêt général.

L'enjeu est essentiel car si un groupe particulier réussissait plus qu'un autre à influencer le contenu du projet législatif plus qu'un autre, la recherche de l'intérêt général pourrait être compromise, ainsi que la légitimité du projet d'acte législatif. C'est pourquoi, durant toute la phase pré-législative, la Commission européenne doit étudier les intérêts en présence et superviser la rédaction d'un projet d'acte législatif mettant en avant l'intérêt général européen. Mais ce qui reste obscur, c'est comment la Commission dégage l'intérêt général européen à partir des intérêts particuliers⁸³⁰ exprimés, qui sont souvent antagonistes.

La question n'est pas nouvelle. Jacques CHEVALLIER⁸³¹ s'interrogeait dès les années 80 sur la construction de l'intérêt général, cherchant à déterminer si l'intérêt général était ou pas la somme des intérêts particuliers. Il estime que « la promotion

⁸²⁷ DÜR (A.), « Interest group success in the European Union: When (and why) does business lose? », *General Conference of the ECPR in Bordeaux*, 4-7 September, 2013, 37p.

⁸²⁸ Selon la conception de Cédric POLERE, (POLERE (C.), *Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique*, Millénaire – Le Centre Ressources Prospectives du grand Lyon, juin 2007, 14p).

⁸²⁹ Selon la conception de Cédric POLERE, (POLERE (C.), *Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique*, Millénaire – Le Centre Ressources Prospectives du grand Lyon, juin 2007, 14p).

⁸³⁰ CINI (M.), « The Limits of Inter-Institutional Co-operation: Defining (Common) Rules of Conduct for EU Officials, Office-holders and Legislators », *Decision-making in the European union before and after Lisbon*, (DEUBAL) Policy Brief, Final Meeting, Brussels, 05.06.2012.

⁸³¹ CHEVALLIER (J.), « L'administration face au public », in *La communication administration-administrés*, PUF 1983, p.13-60.

des concepts d'efficacité et/ou participation n'empêche nullement l'abandon mais la reformulation de l'« idéologie de l'intérêt général ». Il avance donc que « l'intérêt général n'est plus considéré comme l'expression d'une identité collective spécifique, distincte de celle des éléments constitutifs, mais comme la résultante d'un processus d'arbitrage entre les demandes sociales ». De plus, à la base de l'intérêt général se trouvent toujours les intérêts particuliers. La méthode consiste à mettre ces divers intérêts en balance, afin de parvenir au meilleur compromis possible. C'est exactement de cette manière que la Commission⁸³² dit procéder.

Dans sa communication de 2002 établissant des lignes directrices sur la collection et l'usage de l'expertise, la Commission européenne établit des règles lui permettant d'arriver à une décision rationnelle. Ces règles lui permettent non seulement de prendre en compte les différents aspects d'un problème, mais aussi de traiter « la panoplie d'opinions conflictuelles livrée par les experts »⁸³³ afin que les parties externes intéressées et le grand public ne doutent pas du bien-fondé de sa décision. Pour la Commission, la solution se trouve dans l'attention minutieuse portée à la procédure : transparence dans les consultations et refonte du système des comités scientifiques, ainsi que dans la pluralité appliquée au choix des sources d'expertise. Mais la Commission doit encore raffiner son application du principe de transparence dans le système des groupes d'experts. Deirdre CURTIN et Jonana MENDES⁸³⁴ notent que les critères utilisés par la Commission pour évaluer les différentes positions soumises par les groupes de la société civile ne sont pas clairs, du fait de l'absence ou du caractère limité du retour d'informations sur la participation.

C'est justement l'absence de retour d'information que critique Maria Paola FERRETTI, s'intéressant au cas particulier des organismes génétiquement modifiés,

⁸³² Christophe BOUILLAUD parle plus précisément de l'utilisation de l'agenda politique par la Commission pour « défendre l'intérêt général européen ». Une fois l'intérêt général établi, la Commission, pour le renforcer dispose du monopole de l'initiative des projets législatifs sur la plus grande partie des compétences de l'Union. Sa compétence sur l'agenda politique européen lui permet de mettre en avant les politiques qu'elle estime cruciales dans l'intérêt général européen. L'initiative citoyenne européenne, déjà évoquée, peut permettre aux organisations de la société civile organisée de peser sur cet aspect particulier de l'intérêt général européen, (BOUILLAUD (C.), « Barroso pour toujours? Le renouvellement de la Commission européenne (2009-2014) », *Savoir/Agir*, 2009, vol.3, n° 9, p. 111-119).

⁸³³ COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission: principes et lignes directrices - "Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques"*, COM/2002/ 713 final.

⁸³⁴ CURTIN (D.) & MENDES (J.), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, 328 p., p. 101-121.

l'auteur⁸³⁵ a étudié les instruments de consultation en ligne. Elle constate qu'il est difficile d'évaluer les réponses données aux consultations générales en ligne. En effet, aucune réponse n'est envoyée aux organismes ayant envoyé leurs prises de position. De plus, rien n'oblige la Commission à prendre en compte les commentaires et opinions qui lui sont envoyés. Enfin, la Commission n'indique rien quant au devenir des opinions et commentaires qui lui sont envoyés : ceux-ci sont-ils simplement archivés ? Ou sont-ils mis à la disposition des autres organes et institutions souhaitant y accéder ? Certes, les prises de position envoyées par les groupes de la société civile organisée n'ont généralement rien de confidentiel. Bien au contraire, plus elles sont disséminées au sein des institutions de l'Union, plus les intérêts du groupe auteur sont servis. Cependant, les groupes de la société civile s'estiment fondés à connaître le devenir de leur contribution.

Thorsten HÜLLER et Christine QUITTKAT⁸³⁶ confirment l'analyse de Maria Paola FERRETTI. Ils ajoutent, à propos des consultations en ligne, que les participants désirent comparer leurs contributions avec les résultats globaux de la consultation, et savoir si leur position se situe dans la majorité. Ils tentent de découvrir « quels arguments sont repris - et pour quelles raisons - par la Commission et qui sont rejetées »⁸³⁷. Ce dernier argument est d'autant plus important que l'analyse des arguments retenus par la Commission permettrait de mieux comprendre comment se dégage l'intérêt général. Les auteurs critiquent donc tout particulièrement la Commission pour son attitude dans le cas des consultations en ligne car paradoxalement dans ce cas « l'information se révèle être le talon d'Achille ». Le cas des consultations en ligne n'est pas le seul domaine de la consultation à améliorer. Le système des groupes d'experts souffre également de défauts qu'il convient maintenant d'examiner.

⁸³⁵ FERRETTI (M.P.), « Why Public Participation in Risk Regulation? The Case of Authorizing GMO Products in the European Union », *Science as Culture*, December 2007, vol. 16, n°4, p. 377-395.

⁸³⁶ HÜLLER (T.) & QUITTKAT (C.), « Democratising European Policy Deliberation via Civil Society Involvement? The Case of the Commission's Online Consultations », *8th Biennial Conference of the European Community Studies Association*, Victoria, Canada, 29 April – 1 May 2010, 30p.

⁸³⁷ HÜLLER (T.) & QUITTKAT (C.), « Democratising European Policy Deliberation via Civil Society Involvement? The Case of the Commission's Online Consultations », *8th Biennial Conference of the European Community Studies Association*, Victoria, Canada, 29 April – 1 May 2010, 30p.

CONCLUSION DE LA PARTIE 3

L'évolution du régime de consultation à la Commission européenne est marquée par deux tendances co-existantes, relevées par Christine QUITTKAT et Barbara FINKE⁸³⁸: un élargissement (avec les consultations en ligne) et un approfondissement des régimes de consultation mis en place à la Commission européenne (avec le système des groupes d'experts). Combinés, les différents instruments des régimes de consultations visent à mettre en pratique une « stratégie de la participation accompagnée d'une stratégie de la collecte du savoir »⁸³⁹. Ces deux stratégies restent sous contrôle permanent de la Commission européenne, toujours à la recherche d'un équilibre entre une participation accrue des groupes de la société civile et le maintien d'un système de consultation flexible.

La flexibilité désirée par la Commission aboutit certes à ce qu'elle conserve un haut degré de contrôle tant sur la procédure de consultation que sur son résultat puisque l'influence réelle des groupes de la société civile se résume le plus souvent aux seuls détails techniques. Malheureusement, la flexibilité recherchée entretient les faiblesses structurelles du système de consultation. La plus alarmante est sans doute le manque de transparence dans l'évaluation de la qualité des contributions soumises à la Commission et leur traitement, ce à quoi l'on doit ajouter les failles du recrutement des experts. La préservation d'une flexibilité maximale dans le système de consultation à la Commission européenne contribue à la stagnation actuelle de la formalisation de la collaboration avec les groupes de la société civile. Tant que le Conseil ne se positionnera pas sur la question d'un statut d'association européenne, et tant que la Commission continuera de retirer les projets d'actes législatifs déposés sur la question, la formalisation de la collaboration restera inaboutie.

⁸³⁸ QUITTKAT (C.) & FINKE (B.), « The EU Commission Consultation Regime », *in* KOHLER-KOCH (B.), DE BIEVRE (D.), MALONEY (W.) (eds.), *Opening EU-Governance to Civil Society - Gains and Challenges*. CONNEX Report Series, n°5, 2008, p.183-232.

⁸³⁹ QUITTKAT (C.) & FINKE (B.), « The EU Commission Consultation Regime », *in* KOHLER-KOCH (B.), DE BIEVRE (D.), MALONEY (W.) (eds.), *Opening EU-Governance to Civil Society - Gains and Challenges*. CONNEX Report Series, n°5, 2008, p.183-232.

CONCLUSION GENERALE

Aux termes de cette étude, il convient de dégager quelques conclusions. L'analyse de la collaboration entre les institutions de l'Union et les groupes de la société civile avait pour objet de déterminer si les conditions sont réunies pour l'émergence d'un statut juridique de la société civile dans la procédure décisionnelle européenne. La question est tout sauf théorique car les institutions de l'Union éprouvent le besoin de se rapprocher de leurs citoyens. Les différentes solutions institutionnelles successivement expérimentées pour rapprocher le citoyen des institutions européennes ne sont pas mineures. Elles participent d'un mouvement de construction d'un statut pour les groupes de la société civile. Mais, cette étude l'a montré, elles ont également montré leurs limites. En conséquence de quoi, les institutions de l'Union, Commission en tête, ont dû élaborer d'autres solutions, plus pragmatiques, qui conduisent à l'instauration d'une « nouvelle culture réglementaire » ou « culture de consultation et de dialogue », selon l'expression du Parlement européen⁸⁴⁰. Cette nouvelle culture implique la participation accrue des groupes de la société civile à la procédure décisionnelle européenne. Or la participation croissante des groupes de la société civile a, à son tour, engendré une réglementation de la représentation d'intérêt par la Commission et le Parlement européen. L'ensemble de ces réformes participe de la création d'un environnement politique et juridique favorable à l'émergence d'un statut juridique pour les groupes de la société civile.

Mais la conclusion de ce travail est en demi-teinte. Force est de constater la naissance difficile du statut de la société civile, alors pourtant que les bases d'un tel statut existent. Le décalage est patent, entre des textes de niveau constitutionnels qui pourraient servir de fondement à la mise en place d'un statut, et les nombreux textes de nature atypique réglementant la consultation des groupes de la société civile et la représentation d'intérêt. C'est donc sur le terrain à la fois prospectif et prescriptif qu'il faut se situer pour achever cette étude. Le projet de statut d'association européenne présenté mérite d'être repris et soutenu. Les échecs répétés illustrent une résistance du Conseil, explicable au vu de la nature de cette institution mais dont on ne peut se satisfaire. Paradoxalement, la Commission freine également l'émergence

⁸⁴⁰ Expression utilisée par le Parlement européen dans son rapport sur le Livre blanc sur la gouvernance (A5-0399/2001).

du statut. L'utilisation massive des actes atypiques pour réglementer la représentation d'intérêt lui est profitable car la souplesse des actes atypiques lui donne une marge de manœuvre : elle peut en effet tester la réglementation de la représentation d'intérêt. Il reste à voir si cet usage sera –ou non - précurseur d'une réglementation ultérieure plus rigide.

Malgré le constat critique auquel il parvient, ce travail permet de souligner deux points fondamentaux. Tout d'abord, il prend acte et évalue la portée du mouvement ascendant de la société civile dans l'espace politique européen. Si son émergence a certainement atteint un palier, il ne s'agit certainement pas d'un coup d'arrêt. Les politiques évoquées dans la présente thèse connaîtront sans aucun doute des développements et approfondissements futurs. L'émergence d'un statut juridique pour les groupes de la société civile pourrait d'ailleurs constituer une étape d'un processus de long terme. Les évolutions affectant le système de consultation de la société civile au sein des institutions de l'Union doivent donc être replacées dans le contexte plus large du poids réel de la Société Civile Organisée dans la procédure décisionnelle européenne. A première vue il semble faible, et sa marge d'action étroite. Cependant, l'émergence d'un statut pour les groupes de la société civile pourrait asseoir, en le consacrant juridiquement, la légitimité de la société civile et la renforcer. Le rapport du droit au fait mériterait ici de nouvelles explorations.

L'émergence d'un statut juridique européen pour les groupes de la société civile entraîne inévitablement une réflexion sur la démocratie participative en Europe. Un tel débat dépasse le cadre de la présente thèse et mérite une étude en lui-même. La thématique de la démocratie participative apparaît en filigrane autant dans les discussions sur les pratiques de consultation extensives, que dans l'analyse d'outils tels que les initiatives citoyennes européennes. Il serait tout aussi intéressant de s'interroger sur l'impact, au niveau national, de la politique de la Commission européenne envers les groupes de la société civile. Précisément, les standards de bonne gouvernance que l'institution met en place stimulent-ils une évolution parallèle au niveau national ? Le sujet peut également être analysé du point de vue des organisations de la société civile. Il serait captivant de savoir si l'euro-périsation des organisations de la société civile, pousse les membres nationaux des associations

européennes à adopter une approche différente au niveau national et à réclamer la mise en place de systèmes de consultations plus aboutis et systématiques.

BIBLIOGRAPHIE

I - OUVRAGES ET MANUELS

AUVRET-FINCK (J.) (ed.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, éd. Larcier, coll. Droit, Management et Stratégies, 2013, 350p.

BLOM (A.) & CHARILLON (F.), *Théories et concepts des relations internationales*, éd. Hachette, septembre 2001, 192p.

CLAPIE (M.), *Institutions européennes*, éd. Flammarion, coll. Champs Université, 3^e éd., 2010, 444p.

CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, éd. des Presses Universitaires de France, 7^e éd., 2005, 1360p.

COURNIL (C.) & TABAU (A.-S.), *Politiques climatiques de l'Union européenne et droits de l'Homme*, Paris, Bruylant, coll. du Centre des droits de l'homme de l'Université catholique de Louvain, 2013, 348p.

CRAIG (P.), *EU Administrative Law*, Oxford University Press, second ed., 2012, 864p.

DE BEAUFORT (V.) & HACQUE-COSSON (F.), *Lobbying : cadre, outils et stratégies*, éd. Larcier, coll. Droit, Management et Stratégies, 2015, 305p.

DE BEAUFORT (V.) & MASSON (A.), *Lobbying et procès orchestrés*, éd. Larcier, coll. Droit, Management et Stratégies, 2011, 100p.

DELILLE (T.), *L'analyse d'impact des réglementations dans le droit de l'Union européenne*, éd. Larcier, coll. De la Faculté de droit, d'économie et de finance de l'Université du Luxembourg, 732 p.

DUTHEIL DE LA ROCHERE (J.) & AUBY (J.B.), *Droit administratif européen*, Bruylant, 2008, 1558p.

GENNART (M.), *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité: droit belge, néerlandais et luxembourgeois*, 2013, éd. Larcier, Coll. De la Faculté de droit, économie et finance de l'Université du Luxembourg, p.366.

GUEGUEN (D.), *European Lobbying*, Europolitics ed., 2nd ed., Brussels, 2007, 140p.

GUEGUEN (D.), *The new practical guide to the EU labyrinth: Understanding the European Institutions' Structures, Powers and Procedures Through Examples, Diagrams and Summaries*, 7th ed., EIS Europe Information Service, Brussels, 2005, 133p.

GUILLOUD–COLLIAT (L.), *L'action normative de l'Union européenne*, ed. Bruylant/LGDJ, coll. Droit de l'Union européenne, 2014, 312 p.

GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, Précis Dalloz : Droit, 20^e éd., 2013, 984p.

HARDACRE (A.), *How the EU institutions work and... how to work with the EU institutions*, EIPA European Institute for Public Administration, 2011, John Harper Publishing, Maastricht and London, p.27-228, 400p.

HARTLEY (T.C.), *The Foundation of European Union Law*, 7th ed., 2010, Oxford, 570p.

JACQUET (J.P.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7e éd., Dalloz, 2012, p.97- 100 et 533-602, 779 p.

JOOS (K.), *Lobbying in the New Europe*, 2011, 1st ed., Wiley-VCH, 244 p.

KACZOROWSKA-IRELAND (A.), *European Union Law*, ed. Routledge; 3rd edition, 2013, 1168p.

LELIEVELDT (H.) & PRINCEN (S.), *The politics of European Union*, 2011, Cambridge University Press, 341p.

MARQUAND (D.), *Parliament for Europe*, 1979, ed. Jonathan Cape, London, 147p.

MENDES (J.), *Participation in EU Rule Making – A Rights Based Approach*, collection Studies in European Law, Oxford University Press, 2011, 544p.

MICHEL (H.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne – Trajectoires, formations et pratiques de la représentation d'intérêt*, GSPE, coll. « sociologie politique européenne », Presses universitaires de Strasbourg, 2005, p.7, 352p.

MEYNAUD (J.), *La technocratie. mythe ou réalité ?*, éd. Payot, coll. Bibliothèque politique et économique, Paris, 1964, 297p.

MONJAL (P.Y.), *Glossaire, termes juridiques européens*, éd. Gualino, 2005, 183p.

MOUSSIS (N.), *Access to European Union law, economics, policies*, 20th ed., 2011, Rixensart, 770p.

OFFERLE (M.), *Sociologie des groupes d'intérêt*, 2^e éd., coll. Clefs, Montchrestien, Paris, 1998, 158p.

PIROTTE (G.), *La notion de société civile*, éd La Découverte, coll. Repères, 2007, 128p.

PIROTTE (G.), « Société Civile : une notion en trois dimensions », Présentation power point tirée de *La notion de Société Civile*, Paris, La Découverte, col. « Repères », 2006, 128p.

SÁNCHEZ SALGADO (R.), *Europeanizing civil society: how the EU shapes civil society organizations*, Palgrave Studies in European Political Sociology, ed. Palgrave MacMillan, 2014, 280p.

SENDEN (L.), *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, coll. Modern Studies in European Law, 2004, 533 p.

SINTOMER (Y.) , *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, Collection Cahiers libres, mars 2007, 180p.

SINTOMER (Y.), *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, Collection Cahiers libres, March 2007, 180p.

TSAKATIKA (M.), *Political Responsibility and the European Union*, Manchester University Press, 2008, 160p.

ZETTER (L.), *Lobbying, the art of political persuasion*, ed. Harriman House Ltd; 2 edition, 16 septembre 2011, 645p.

II – THESES, MONOGRAPHIES

ANDERSEN (J.A.), GRANERUD (A.S.), MORTENSEN (T. F.) & RØNHOLT (I.), «Lobbying the MacSharry Reform - COPA, an Organisation in a Changing Environment? », RUDAR Roskilde University Digital Archive, December 2007, Roskilde University, 73p.

DE SCHOUTHEETE (P.) & WALLACE (H.), « Le Conseil européen », *Etudes et recherches* n°19, septembre 2002, 39p.

DUFF (A.), *True Guide to the Lisbon Treaty*, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, 2007.

KLEIN (A.), *Concepts and principles of democratic governance and accountability, a guide for peer educators*, Konrad Adenauer Stiftung, 2011, 52p.

METZ (J.), « The European Commission's expert groups and their use in policy making », PhD Thesis, Freie Universität Berlin, 2012.

III - ARTICLES

ALDRIN (P.), « La "société civile européenne", entre idéal démocratique et contingences politiques », *Dossiers Larcier, Le Parlement européen après Lisbonne*, éd. Larcier, 2013, p.183-226.

ANDREONE (F.), NEFRAMI (E.) & PONZANO (P.), « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011, vol.4, n°140, p.853-877.

AMIYA-NAKADA (R.) « Construction of Corporatist State-Society Relations and Its Democratic Weakness: An Interpretation of Current Discourses on the European NGOs », Annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL, 2 September 2004, 21p.

ARMSTRONG (K.A.), « Civil Society and the White Paper - Bridging or Jumping the Gaps? », *Jean Monnet Working Paper*, No.6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, 2001, 13p.

AUGUSTYN (M.) & MONDA (C.), « Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years on from the Adoption of Regulation 1049/2001 », *EIPAScope 30th Anniversary special issue 1/2011*, EIPA European Institute of Public Administration, Maastricht, p17-20.

AUTRET (F.), « « L'affaire Kallas », peut-on réguler les lobbyistes ? », in VERGNIOLLE DE CHANTAL (F.), BEGLEY (S.) & AUTRET (F.) (eds), *Chroniques de la gouvernance, Le lobbying, fléau ou mutation de la démocratie ?*, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, éd. Charles Léopold Mayer, Paris, 2008, p.67-77.

- BALME (R.), « Le parlementarisme rationalisé de la Cinquième République à la lumière du choix rationnel », *Revue française de science politique*, 1998, vol. 48, n°1, p. 147-150.
- BALOŞIN (M. A.), « Analyzing EU's lobbying », *Series Historia*, 2010, p.1 – 13.
- BANDELOW (N.C.), SCHUMANN (D.) & WIDMAIER (U.), « European governance by the emergence of a new type of package deals », *German Policy Studies/Politikfeldanalyse*, 2000, n°1, p. 8-38.
- BARBIER (C.), « Le Parlement européen après le Traité d'Amsterdam », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1999, vol.16-17, n°1641-1642, p. 1-75.
- BAR CENDON (A.), « La légitimité de l'Union européenne après le Conseil européen d'Amsterdam », *EIPASCOPE*, European Institute of Public Administration, 1997, n°2, p.12-13.
- BAUMGARTNER (F.R.), HOJNACKI (M.), KIMBALL (D.C.) & LEECH (B.L.), « Advocacy and Policy Argumentation », the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, 31.08– 03 September 2000, 31p.
- BAUMGARTNER (F.R.), LEECH (B.L.), MAHONEY (C.), « The Co-evolution of Groups and Government », Annual Meeting of the American Political Science Association, 28–31 August 2003, Philadelphia, 30p.
- BAUMGARTNER (F.R.), « Interest Groups and Agendas », In SANDY MAISEL (L.) & JEFFREY BERRY (M.) (eds), *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, 2010, OUP Oxford, 718p.
- BAUMGARTNER (F.R.), « Interest Groups », in BARRY CLARKE (P.) & FOWERAKER (J.). *The encyclopedia of democratic thought*, London, Routledge ed., July 2001, 768p.
- BEAUVALLET (W.) & MICHON (S.), « Espace politique européen et représentation territoriale : le cas des eurodéputés français », Communication au colloque international « La construction européenne au prisme des élections au Parlement européen de juin 2004 », Parlement européen, Strasbourg, 19 novembre 2004, 21p.
- BENESSIANO (W.), « Le vote obligatoire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005, vol.1, n°61, p. 73-115.
- BERKHOUT (J.) & LOWERY (D.), «The changing demography of the EU interest system since 1990», *European Union Politics*, 2010, vol. 0, n°0, p.1–15.
- BERKHOUT (J.) & POPPELAARS (C.), « Going to Brussels. a population perspective on interest representation in the EU », *The 11th Biennial EUSA Conference*, Los Angeles, 23-25 April 2009, 38p.
- BERGADAA (M.) & DEL BUCCHIA (C.), « La recherche de proximité par le client dans le secteur de la grande consommation alimentaire », *Management & Avenir*, janvier 2009, n°21, p. 121-135.
- BELRHALI-BERNARD (H.), « La pratique des consultations sur Internet par l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, p. 181-192.

BERNY (N.), « Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles - les ressources de réseau et d'information, conditions et facteurs de changement de l'action collective », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, p. 97-121.

BEYERS (J.), « Venue-shopping in Europe a comparative analysis of interest organizations in four EU member-states », *The 11th Biennial EUSA International Conference*, Los Angeles, California, 23-25 April 2009, 32p.

BEYERS (J.), « Voice and access Political practices of diffuse and specific interest associations in European policy making », *European Union Politics*, 2004, vol.5, n°2, p.211-240.

BLAISE (P.) & LENTZEN (E.), « Les élections européennes de juin 1994 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1994, vol.18, n° 1443-1444, p. 1-54.

BLANQUART (C.) & HYARD (A.), « Durabilité et subsidiarité : un conflit de principes au sein de la politique commune des transports ? », *Revue internationale de droit économique*, 2009/1, tome XXIII, vol.1, p.33-50.

BLONDIAUX (L.), « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout - Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, 2007, vol.2, n° 50, p. 118-129.

BOMBERG (E.), « Understanding the EU, Theory and Concept », in BOMBERG (E.), PETERSON (J.), & STUBB (A.) (eds), *The European Union : How does it work ?*, Oxford University Press, second ed., 2008, p.3-21, 310p.

BONNAFOUS-BOUCHER (M.) & PESQUEUX (Y.), « Décider avec les parties prenantes, Approches d'une nouvelle théorie de la société civile », in Maria BONNAFOUS-BOUCHER *et al.*, *Décider avec les parties prenantes*, La Découverte « Recherches », 2006, p. 3-8, 268p.

BORRIELLO (A.), « Revisiter l'espace politique du Parlement européen: un nouveau regard sur le comportement de vote des eurodéputés », *Cahiers du CEVIPOL*, Brussels Working Papers, 2/2012, 2pp.

BOUILLAUD (C.), « Barroso pour toujours ? Le renouvellement de la Commission européenne (2009-2014) », *Savoir/Agir*, 2009, vol.3, n° 9, p. 111-119.

BOULINEAU (E.), MERCHEZ (L.), ROTH (H.) & DELAGE (A.), « Les espaces du vote en Europe. La participation aux élections du Parlement européen de 2004 », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 448, mis en ligne le 07 avril 2009.

BOURGEOIS (F.-A.), « European Civil Society': Analytical And Political Problems In The Use Of A Loaded Concept », *The Institutional Shaping of EU-Society Relations Conference*. Mannheim Centre for European Social Research, 14-15 October 2005, 28p.

BOUSTA (R.), « Contrôle constitutionnel de proportionnalité. La spécificité française à l'épreuve des évolutions récentes », *Revue française de droit constitutionnel*, 2011, n° 88, p. 913-930.

BOUWEN (P.), « Competing for Consultation: Civil Society and Conflict between the European Commission and the European Parliament », *West European Politics*, 2007, vol.30, n°2, Leuven, p.265-284.

BOUWEN (P.), « Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access », *Journal of European Public Policy*, 2002, vol.9, n°3, p.365-390.

BOUWEN (P.), «The Democratic Legitimacy of Business Interest Representation in the European Union: Normative Implications of the Logic of Access», *Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods*, 2003, n°8, 23 p.

BOUWEN (P.), «The logic of access to the European Parliament: business lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs », *Journal of Common Market Studies*, 2004, vol. 42, n°3, p. 473–495.

BOUWEN (P.), «Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions», *European Journal of Political Research*, 2004, vol.43, European Consortium for Political Research, Blackwell Publishing Limited, Oxford, p.337–369.

BOUWEN (P.), «The European Commission», in COEN (D.) & RICHARDSON (J.) (eds), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, 2009, p.20, 390p.

BOUWEN (P.) & MCCOWN (M.), « Lobbying versus Litigation: Political and Legal Strategies of Interest Representation in the European Union », *Journal of European Public Policy*, special issue on Empirical Studies of Interest Representation in the European Union, 2007, vol. 14, n°3, p. 422-443.

BOUZA GARCIA (L.), « Can segmented publics foster a general public sphere in the EU? An example from the consultation practices of the European Commission », *Observatorio (OBS*) Journal*, 2009, n°9, p.169-185.

BOUZA GARCIA (L.), « The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy », International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2013, 30p.

BOVENS (M.), « Analysing and assessing accountability: a conceptual framework », *European Law Journal*, 2007, vol.13, n°4, p. 447–468.

BOVENS (M.), « Public accountability - A framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain », in FERLIE (E.), LYNNE (L.) & POLLITT (C.) (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 804p.

BOY (L.), CHARLIER (C.), RAINELLI (M.) & DOUSSAN (I.), « Analyse de la communication de la commission européenne de février 2000 au regard des débats actuels sur le principe de précaution », *Revue internationale de droit économique*, 2001/2, tome XV, vol.2, p.127 – 160.

BOZZINI (E.), « Democracy, Participation and Consultation. An empirical analysis of EU open consultation processes », Convention SISP, Rome, 2009, 20p.

BRAIBANT (G.), « Le passé et l'avenir de l'administration publique », *Revue française d'administration publique*, 2002/2, n°102, 158 p., p.213-221.

BRACK (N.), COSTA (O.) & DRI (C.), « Le Parlement européen à la recherche de l'efficacité législative: une analyse des évolutions de son organisation », *Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges*, n°39, janvier 2015, 47p.

BUTKOVIĆ (H.), « European Union and its civil society: a never ending search for accountability », *Politička misao*, 2004, vol. XLI, n°5, p. 95–103.

CAUTRES (B.), « Les Français et leur connaissance de l'Europe », *Horizons stratégiques*, 2007/4, n° 6, p.32-38.

CANGAS (A.H.), «The good governance agenda of civil society: Implications for ACP-EU cooperation», *In Brief*, n°12, ECDPM Centre européen de gestion des politiques de développement, 2004, p.2, 12p.

CAZALA (J.), « Le Soft Law international entre inspiration et aspiration », *Revue Interdisciplinaire d'études juridiques*, 2011, vol. 66, n°1, p. 41-84.

CHABANET (D.), « The Regulation of Interest Groups in the EU », CONNEX Report, 9 October 2006, Mannheim, Germany, p.12, 41p.

CHARRAD (K.), « Lobbying the European union», *NEZ Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance*, 30 May 2005, Munich, 25p.

CHENEVIÈRE (C.), « Le rôle des Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne », Colloque de lancement de l'Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE), « Belgique, Europe et mondialisation : quelles équations ? », Louvain-la-Neuve, 13-14 octobre 2010, 10p.

CHEVALLIER (J.), *L'administration face au public*, in *La communication administration-administrés*, éd. des Presses Universitaires de France, 1983, p.13-60, 166p.

CINI (M.), «Ethics and administrative reform in the European Commission», Numéro spécial 'Où en est l'administration de la Commission Européenne' *Revue Française d'Administration Publique*, 2010, n° 133, p. 45-60.

CLAIRY (M.), « Enjeux et impact du lobbying auprès des institutions communautaires », *Synthèse*, n°140, Fondation Robert Schuman, 28 juin 2004, article online.

COSTA (O.), « Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne: la puissance au prix de l'illisibilité », *Politique européenne*, 2009/2, n° 28, p. 129-155.

COEN (D.), « Empirical and theoretical studies in EU lobbying », *Journal of European Public Policy*, 2007, vol.14, n°3, p.333 – 345.

COEN (D.), « The impact of U.S. lobbying practice on the European business government relationship », *California Management Review*, 1999, vol.41, n°4, p.27-44.

COEN (D.) & DANNREUTHER (C.), «When size matters. Europeanisation of large and SME business government relations», *Politique européenne*, 2002, n° 7, p. 116-137.

COEN (D.), « Environmental and Business Lobbying Alliances in Europe Learning from Washington? », in LEVY (D.) & NEWELL (P) (eds.), *The Business of Global Environmental Governance*, MIT Press: Cambridge, 2004, p.197 – 222, 384p.

COEN (D.) & RICHARDSON (J.), « Learning to lobby the European Union: 20 years of change », in COEN (D.) & RICHARDSON (J.) (eds), *Lobbying the European Union Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 390p.

COHEN (A.), DEZALAY (Y.) & MARCHETTI (D.), « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol.1, n°2, p.166-167.

COICAUD (J.-M.), « Réflexions sur les organisations internationales et la légitimité internationale : contraintes, pathologies et perspectives », *Revue internationale des sciences sociales*, 2001, n° 170, p. 573-587.

COSTA (O.), JABKO (N.), LEQUESNE (CH.), MAGNETTE (P.), « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie? », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n°6, p. 859-866.

COSTA (O.), « Le travail parlementaire européen et la défense des intérêts locaux. les députés européens dans la gouvernance multi-niveaux », in NAY (O.) & SMITH (A.) (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », 2002, p. 195-226.

CRAIG (P.), « Democracy and rulemaking within the EC: an empirical and normative assessment », *European Law Journal*, 1997, vol.3 n°2, p.105-130.

CRANE (A.), MATTEN (D.) & MOON (J.), « Stakeholders as Citizens? Rethinking Rights, Participation, and Democracy », *Journal of Business Ethics*, 2004, n°53, p.107–122.

CUESTA (V.), « The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: a Legal Framework for Participatory Democracy », *European Public Law*, 2010, vol.16, n°1, p.123–138.

CURTIN (D.), « Private Interest Representation Or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma For European Union Governance », *Social Legal Studies*, 2003, vol. 12, n°1, p.55-75.

CURTIN (D.) & MEIJER (A.J.), « Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents », *Information Polity*, 2006, n°11, p.109–122.

CURTIN (D.) & MEIJER (A.J.), « Five Myths of European Union Transparency: Deliberation through the Looking Glass? », Special Workshop Deliberative Democracy and Its Discontents, IVR World Congress in Legal Philosophy, Granada, 24-29 May 2005, 25p.

CURTIN (D.) & MENDES (J.), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, 328 p., p. 101-121.

CURTIN (D.) & NOLLKAEMPER (A.), « Conceptualizing accountability in international and European law », *Netherlands Yearbook of International Law*, 2005, vol. XXXVI, p. 3-20.

DACHEUX (E.), « Associations et construction européenne : vers une société civile internationale ? », *Études de communication*, 2003, n°26, [en ligne].

- DACHEUX (E.), « Rapprocher l'Europe des citoyens, une nécessité ? Analyse critique de la politique de communication des institutions de l'Union européenne », *Recherches en communication*, 2002, n° 18, p.199-222.
- DAKOWSKA (D.), « Usages et mésusages du concept de gouvernance appliqué à l'élargissement de l'Union Européenne », *Politique européenne*, 2003, vol.2, n°10, p. 99-120.
- DALY (S.), « The Third Sector and the European Union: What role for foundations? », in *European Foundations and Grant-making NGOs*, Europa Publications, 2004, 14p.
- DAMAK AYADI (S.), « La théorie des parties prenantes : théorie empirique ou théorie normative? », Identification et maîtrise des risques : enjeux pour l'audit, la comptabilité et le contrôle de gestion, Belgique, mai 2003, CD-Rom, 19 p.
- DAMEN (M.), « Accountability in a multilevel setting: Cohesion Policy », *Conference Evolving Europe: Voices of the Future*, Loughborough, 8-9 July 2013.
- DANET (D.) « Sécurité économique et intelligence juridique : le rôle des stratégies judiciaires », *Revue internationale d'intelligence économique*, 2010/2, vol. 2, p.277-293.
- DEHOUSSE (F.) & VERHOEVEN (D.), « The European Citizens' Initiative: next big thing or new false good idea? », *Egmont Paper*, 2013, n° 59, Egmont Royal Institute for International Relations, 36p.
- DELCAMP (A.), « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé » », *Revue française de droit constitutionnel*, 2011/3, n° 87, p. 465 – 498.
- DELCAMP (A.) & SICARD (F.), « Les parlements nationaux et l'Union européenne: de la reconnaissance à l'engagement », *Observatory of Parliaments after Lisbon Treaty (OPAL)* online paper, 2012, n°2, 16p.
- DEMORTAIN (D.), « Le lobbying à Bruxelles, ou la politisation comme métier (observation) », *Terrains & Travaux*, 2005, vol.1, n° 8, p. 34-52.
- DE PASQUALE (P.), « The instruments for the conduct of CFSP », in BLANKE (H.-J.), MANGIAMELI (S.) (eds), *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, Springer edition, coll. Science & Business Media, 2013, 1813 p.
- DERENS (J.-A.), « Les Balkans occidentaux et la faillite du processus d'élargissement européen », *Politique étrangère*, 2015/I, p.173-186.
- DE SADELEER (N.), « Classification des actes de droit non contraignants de l'Union européenne », in *Les sources du droit revisitées*, 2012, vol.1, ANTHEMIS, Bruxelles, Publications de l'Université Saint Louis, p.253-293.
- DE SADELEER (N.), DUMONT (H.), JADOU (P.) & VANDROOGHENBROECK (S.), « Hiérarchie et typologie des actes juridiques de l'Union européenne », in *Les innovations du traité de Lisbonne. Incidences pour le praticien*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 45-132.
- DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT (P.), « Légitimité des institutions et processus démocratique dans les institutions », Symposium du 3 – 4 juillet 2002, Institut Royal des Relations Internationales Egmont, Bruxelles, 3p.

DE SCHUTTER (O.), « La fonction des groupes de pression dans la Communauté européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1993/13-14 n° 1398-1399, p.1-53.

DUCHASTEL (J.), « Légitimité démocratique : représentation ou participation ? », *Ethique publique*, 2007, vol.7 n°1, p.70-80.

DOBSON (L.) & WEALE (A.), «Governance and Legitimacy», in BOMBERG (E.), PETERSON (J.) & STUBB (A.) (eds), *The European Union : How does it work ?*, Oxford University Press, second ed., 2008, 310 p.

DOERR (A. D.), « The role of white papers », in *The Structure of Policy-Making in Canada*, Toronto, MacMillan, 1971, p.180.

D'ORTA (C.), « Quel avenir pour l'espace administratif européen ? », *Institut européen d'administration publique Working Paper*, Maastricht, 2003, n°3/6, p.28, 34p.

DÜR (A.), «Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They? », *West European Politics*, 2008, vol. 31, n°6, p.1212–1230.

DÜR (A.), « Interest group success in the European Union: When (and why) does business lose? », *General Conference of the ECPR in Bordeaux*, 4-7 September, 2013, 37p.

DURAND (M.) & JORRY (H.), « Les groupes d'intérêt, vecteurs d'information sur l'Europe? », *Horizons stratégiques*, 2007, vol.4, n° 6, p. 74-83.

DUTOIT (L.), *Parlement européen et Société Civile: vers de nouveaux aménagements institutionnels*, Academia, 2009, publications de l'Institut européen de l'Université de Genève, Genève, 332p.

EDEL (F.), « La convention du conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics : premier traité consacrant un droit général d'accès aux documents administratifs », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, p.59-78.

EISELE (G.), «European civil society – A glance at recent literature », *NEZ Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance*, 30 May 2005, Munich, 23pp.

EISING (R.), «Interest groups in EU policy-making», *Living Reviews in European Governance*, 2008, vol.3, 32p.

EME (B.) & LAVILLE (J.-L.), « Pour une approche pluraliste du tiers secteur », *Nouvelles pratiques sociales*, 1999, vol. 12, n° 1, 1999, p. 105-125.

ERIKSEN (E.O.), « Democratic or technocratic governance? », Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, *Jean Monnet Working Paper*, 2001, n°6/01, 26p.

ERIKSEN (E.O.) & FOSSUM (J.E.), «Democracy through strong publics in the European Union? », *Journal of Common Market Studies*, September 2002, vol. 40, n°3, p.401–424.

FEIX (M.), « Subsidiarité, proportionnalité et construction européenne » Essai de généalogie des principes, *Revue d'éthique et de théologie morale*, 2011, n°267, p. 59-70.

FELLI (L.) & MERLO (A.), « Endogenous Lobbying », *Journal of the European Economic Association*, March 2006, vol. 4, n°1, p.180–215.

FERRETTI (M.P.), « Why Public Participation in Risk Regulation? The Case of Authorizing GMO Products in the European Union », *Science as Culture*, December 2007, vol. 16, n°4, p. 377-395.

FINKE (B.), « Civil society participation in EU governance », *Living Reviews on European Governance*, 2007, vol.2, n°2 [en ligne].

FINKE (B.), « Emergence and Structure of a European Intermediary Space: the Role of the European Commission », *Living Reviews on European Governance*, 2007, vol.2, n°2, 31p.

FLÜCKIGER (A.), « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Évaluation en sciences sociales. Concepts, mesures et comparaisons*, *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, vol. XLV, n°138, p.83-101.

FOLEY (M.W.) & EDWARDS (B.), « The Paradox of Civil Society », *Journal of democracy*, 1996, vol.7, n°3, p.38-52.

FRIEDRICH (D.), *Participatory Democracy in the European Union? European Governance and the Inclusion of Civil Society Organisations in Migration and Environmental Policies*, paper that was presented at the *Fifteenth International Conference of the Council for European Studies*, March 29–April 2, 2006.

GŁOGOWSKI (P.) & MAURER (A.), « The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits », *Reihe Politikwissenschaft Political Science*, 2013, n°134, Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies, Vienna, 34p.

GORNITZKA (Å.) & SVERDRUP (U.), « Access of experts: information and EU decision making », *West European Politics*, Special Issue: Linking Inter- and Intra-institutional Change in the European Union, 2011, vol. 34, n°1, p.48-70.

GREENWOOD (J.) & HALPINI (H.), « The European Commission and the Public Governance of Interest Groups in the European Union: seeking a niche between accreditation and laissez-faire », *Perspectives on European Politics and Society*, 2007, vol.8, n°2, p. 189-210.

GREENWOOD (J.) & WEBSTER (R.) « The Governability of EU Business Associations », *Journal of European Integration*, 2000, n°23, p. 63- 92.

GROSSE RUSE-KHAN (H.), JAEGER (T.) & KORDIC (R.), « The Role of Atypical Acts in EU External Trade and Intellectual Property Policy », *The European Journal of International Law*, 2011, vol. 21, n°4, p.901-939.

GROSSMAN (E.), « Lectures critiques », *Politique européenne*, 2003, vol.3, n° 11, p. 167-174.

GROSSMAN (E.), « Bringing politics back in : rethinking the role of economic interest groups in European integration », *Cahiers Européens de Sciences Po*, 2003, n°2, Centre d'Etudes Européennes at Sciences Po., Paris, 25p.

GROSSMAN (E.), « L'européisation des structures de représentation des intérêts : le cas des associations bancaires », *Politique européenne*, 2002, n° 7, p. 43-65.

GROSSMAN (E.) & SAURUGGER (S.), « Etudier les groupes d'intérêt en Europe », *Politique européenne*, 2002, n° 7, p. 5-17.

GROSSMAN (E.) & SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *Revue française de sciences politiques*, 2006, vol.56, n°2, p. 299-321.

GROSSMAN (E.) & SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2004, vol. 11, n° 4, p.507-529.

GÜELL (C.), «Regional lobbying at the European union through institutions: the case of Catalonia», *ECPR Conference*, Pise, 6-8 September 2007, 23p.

GUILLOUD (L.), « La nouvelle nomenclature des actes dans le Traité de Lisbonne », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2011, vol. 66, p. 85-108.

GUNTHER (R.), TORCAL LORIENTE (M.) & MONTERO (J.M.), « Légitimité, mécontentement et désaffection dans les nouvelles démocraties, le cas de l'Espagne », *Revue française de science politique*, 1999, n°2, p. 171-204.

HÄGE (F.M.), « Politicizing Council decision-making: The effect of EP empowerment », *West European Politics, special Issue: Linking Inter- and Intra-institutional Change in the European Union*, 2011, vol. 34, n°1, p. 18-47.

HALLERBERG (M.), MARZINOTTO (B.), WOLFF (G.B.), « De l'efficacité et de la légitimité des politiques économiques européennes », *Bruegel Working Papers*, janvier 2014, 11p.

HAMEL (P.), « La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines », *Recherches sociographiques*, 1999, vol. 40, n°3, p. 435-466.

HARDACRE (A.), « Better regulation, what is at stake? », *EIPASCOPE*, European Institute for Public Administration, 2008, n°2, 6p.

HASSEL (A.), «Multi- level governance and organized interests », in, ENDERLEIN (H.), WÄLTI (S.), ZURN (M) (eds), *Handbook on multi- level governance*, Edward Elgard Publishing Limited, UK, 2010, 512p.

HÉRITIER (A.), «The White Paper on European Governance: A Response to Shifting Weights in Inter-institutional Decision-Making», *Jean Monnet Working Paper*, n°6/01, October 2001.

HOBOLT (S.B.) & FRANKLIN (M.), Electoral Democracy in the European Union, *Electoral Studies*, 2011, vol.30, n°1, p1-3.

HOFMANN (H.), « Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality », *European Law Journal*, July 2009, vol.15, n°4, p.482–505.

HOJNACKI (M.), MARCHETTI (K.), BAUMGARTNER (F.R.), BERRY (J.M.), KIMBALL (D.C.) & LEECH (B.L.), «Advocates and Interest Representation in Policy Debates», *Annual conference of the American Political Science Association*, Washington DC, 2–5 September 2010, 50p.

HOLMAN (O.), « Réglementation asymétrique et gouvernance multidimensionnelle dans l'Union européenne », *A contrario*, 2004, vol. 2, n°2, p. 34-57.

HÜLLER (T.) & QUITTKAT (C.), « Democratising European Policy Deliberation via Civil Society Involvement? The Case of the Commission's Online Consultations », *8th Biennial Conference of the European Community Studies Association*, Victoria, Canada, 29 April – 1 May 2010, 30p.

JACQUE (J.-P.), « Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138), 328 p., p.79-83.

JACQUOT (S.) & WOLL (C.), « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *Politique européenne*, 2008, vol. 2, n°25, p. 161 – 192.

JAFFERALI (R.), « L'intérêt légitime à agir en réparation - une exigence... illégitime? », *Journal des Tribunaux Larcier*, 31 mars 2012 – 131e année, n°6473, Louvain, p.253-265.

JONES (B.D.) & BAUMGARTNER (F.R.), « Representation and Agenda Setting », *The Policy Studies Journal*, 2004, vol. 32, n°1, p.1-24.

JOPP (M.) & KUHLE (G.-S.) « Résoudre la crise constitutionnelle – L'Union européenne après l'échec des référendums en France et aux Pays-Bas, Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden », *Integration*, 2005, n°3, Institut für Europäische Politik (IEP), 6p.

JOYEUX (A.), « Subsidiarité et fonctionnement de l'Union européenne », *Droit et Société*, 2012, n° 80, *Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, 2012, mis en ligne le 07 septembre 2012, consulté le 21 août 2015.

KLÜVER (H.), « Interest group influence on EU policy-making: A quantitative analysis across issues », *11th Biennial Conference of the European Union Studies Association*, Los Angeles, 23-25 April 2009, 26p.

KLÜVER (H.), « Lobbying coalitions and policy-making: How interest groups can shape policy formulation in the European Union », *The 5th Pan-European Conference on EU Politics*, Porto, 23-26 June 2010, 30p.

KLÜVER (H.), « Lobbying in the European Union: The power of information », *5th General Conference of the European Consortium of Political Science*, Potsdam, 10-12 September 2009, 24p.

KNILL (C.), « Private governance across multiple arenas: European interest associations as interface actor », *Journal of European Public Policy*, 2001, vol.8, n°8, p.227-246.

KOHLER-KOCH (B.) & QUITTKAT (C.), « Intermediation of Interests in the European Union », *Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, Mannheim, 1999, n°9, 20p.

KOHLER-KOCH (B.), « Does participatory governance hold its promises? Civil Society Contribution to Democratic Governance », *CONNEX Final Conference - Efficient and Democratic Governance in a Multi-Level Europe*, Mannheim, 6-8 mars 2008, 8p.

KOHLER-KOCH (B.), «Political Representation and Civil Society in the EU», *CONNEX Thematic Conference on Political Representation*, European University Institute, Florence, 25-26 May 2007, 25p.

KOHLER-KOCH (B.), « Organised interests in the EC and the European Parliament », *European Integration Online Papers (EIoP)*, 1997, vol.1, n°009, 27p.

KRECH (B.-E.), « The Integration of Civil Society Organisations from the Post-Socialist Member States into the EU Decision-Making Process», *Forschungsstelle Osteuropa Bremen Arbeitspapiere und Materialien*, 2006, n° 76, p.7-18.

KRÖGER (S.), « Nothing but consultation: the place of organised civil society in EU policy making across policies», *European Governance Papers (EUROGOV)*, n° C-08-03, 2008, p.9, 45p.

KLÜVER (H.), « How to measure interest group influence », in KLÜVER (H.), *Lobbying in the European Union, interest groups, lobbying coalition, and policy change*, 2013, Oxford University Press, 320p.

KUPPER (B.-O.), « The green and white papers of the European Union: the apparent goal of reduced social benefits », *Journal of European Social Policy*, 1994, vol.4, n°2, p.129-137.

KUYUMDZHIEVA (A.), « Why should we fix something if it is not broken? - A case study of the lobbying regulations in the European Institutions», *11th Biennial Conference of the European Union Studies Association*, April 2009, Los Angeles, CA, USA, 27p.

LAFFAN (B.) « Governance: institutions - 6.The European Commission : Promoting EU Governance », in GROTE (J.R.) & GBIKPI (B.) (eds), *Participatory Governance - Political and Societal Implications*, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2002, p. 121-139, 275p.

LAGELLE (A.), « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du traité de Lisbonne », *Revue française de droit constitutionnel*, 2011/3, n° 87, 282p., p.25-55.

LAMIZET (B.), « Éric DACHEUX, *L'impossible défi : la politique de communication de l'Union européenne* », *Communication*, 2005, vol. 24, n°1, p.254-257.

LAURENT (A.) & SAUGER (N.) (dir.), « Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen du 29 mai 2005 : comprendre le « Non » français », *Les Cahiers du CEVIPOF (Centre de recherches politiques de Sciences Po)*, juillet 2005, n°42, 176p.

LAURENT (E.), « L'intérêt général dans l'Union européenne, Du fédéralisme doctrinal aux biens publics européens ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2007, vol.2, n° 2, p.27-33.

LEE (N.) & KIRKPATRICK (C.), « Integrated impact assessment Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessments», *Impact Assessment and Project Appraisal*, mars 2006, vol. 24, n°1, p. 23-33.

LEHMANN (W.), « Soft law or no law ? The European Parliament's new role in the management of organized interests», *10th EUSA Biennial International Conference*, 17-19 May 2007, Montreal, Canada, 25p.

LEQUESNE (C.), « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », *Revue française de science politique*, 1996, 46^e année, n°3. p. 389-408.

LEQUESNE (C.), RIVAUD (P.), « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », *Revue française de science politique*, 2001, 51^e année, n°6, p. 867-880.

LEVI-FAUR (D.), « Regulatory Governance in the European Union », in GRAZIANO (P.) & MAARTEN (V.) (eds), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, 419p.

L'HELGOUALC'H (E.), « Le traité établissant une constitution pour l'Europe, une étape dans la dynamique constitutionnelle européenne », *Cahiers européens*, 2005, n° 03, 26p.

MACCORMICK (N.), « A Comment on the Governance Paper », *Jean Monnet Working Paper*, 2001, n°6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, 16p.

MAES (M.), « Le droit d'accès aux documents des institutions européennes », *Cahiers de la documentation - Bladen voor documentatie* - 2010/4, p.26-37.

MAGNETTE (P.), « European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? », *Political studies*, 2003, vol. 51, p.1-17.

MAGNETTE (P.), « European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised? », *Jean Monnet Working Paper*, n°6/01, 10.2001, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, 8p.

MAGNETTE (P.), « Vers une citoyenneté européenne directe ?, Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 2002, vol. 9, p. 65-78.

MAHONEY (C.), « Lobbying success in the United States and the European Union », *Journal of Public Policy*, 2007, vol. 27, n°01, p. 35-56.

MAHONEY (C.), « Networking vs. Allying: The Decision of Interest Groups to join coalitions in the US and the EU », *Journal of European Public Policy*, 2007, vol.14, n°2, p.366-383.

MAHONEY (C.), « The Power of Institutions State and Interest Group Activity in the European Union », *European Union Politics*, 2007, vol.5, n°4, p.441-466.

MAHONEY (C.) BAUMGARTNER (F.R.), «Converging Perspectives on Interest-Group Research in Europe and America», The European Union Studies Association bi-annual meeting, 23-26 April 2009, Marina del Rey, Los Angeles, CA, USA, 36p.

MAHONEY (C.), BAUMGARTNER (F.R.), « When to go it alone: the determinants and effects of interest-group coalition membership », *American Political Science Review*, 2004, n°89, p. 566-581.

MAITRE (A.), « La Gouvernance - Comprendre la gouvernance et ses enjeux », *Revue Mouvement communal*, Union des Villes et Communes de Wallonie, 2010, n°845, p.23-27.

MARSHALL (D.), «Who to lobby: Institutional and organisational constraints to influencing European Parliamentary Committees», *The 11th European Union Studies Associated conference*, Marina del Rey, LA, California, 23 April 2009, 31p.

MARTI (G.), « Les accords inter-institutionnels : source du droit constitutionnel de l'Union européenne ? », VI^{ème} Congrès français de droit constitutionnel – AFDC, Atelier 3 – Europe et Constitution, Montpellier, 9, 10 et 11 juin 2005, 11p.

MASON (M.), « Information disclosure and environmental rights: the Aarhus Convention », *Global environmental politics*, 2010, vol.10, n°3, p. 10-31.

MASSART-PIERARD (F.), « Stratégies et jeux de légitimation au sein du système institutionnel de l'Union européenne », *Annales d'Etudes européennes de l'Université catholique de Louvain*, 2006, vol. 8, Bruxelles, p. 69-104.

MASTRODONATO (G.), « Public participation and access to justice in the environmental field in the European Union and in Italy », *US-China Law Review*, 2015, vol.12, p.563-583.

MATTEN (D.) & CRANE (A.), « What is stakeholder democracy? Perspectives and issues », *Business Ethics: A European Review*, vol. 14, n° 1 January 2005, p.6-13.

MAZEY (S.) & RICHARDSON (J.), « Interest groups and EU policy making: organizational logic and venue shopping », in Richardson (J.), *European Union: Power and Policy-Making*, second ed., 2001, Routledge, London, 424p.

MAZEY (S.) & RICHARDSON (J.), « La Commission européenne : une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, 1996, 46^e année, n°3, pp. 409-430.

MENDES (J.), « La bonne administration en droit communautaire et le code européen de bonne conduite administrative », *Revue française d'administration publique*, 2009, vol.3, n°131, p. 555-571.

METZ (J.), « The European Commission's Advisory System: A Sui Generis Phenomenon? », 22nd International Political Science Association World Congress in Madrid, 08-12 July 2012, 32p.

MICHAUD (N.) & TREMBLAY (S.), « Les livres blancs en matière de politique étrangère épistémologie et perspectives analytiques », *Etudes Internationales*, 2006, vol. 37, n°1, p.7-33.

MICHALOWITZ (I.), « Analysing structured paths of lobbying behaviour : why discussing the involvement of civil society will not solve the democratic deficit », *Journal of European Integration*, 2004, vol. 26, n°2, p.145-173.

MICHALOWITZ (I.), « Assessing conditions for influence of interest groupes in the EU », *IHS Political Science Series*, 2005, n°106, 39p [en ligne].

MICHALOWITZ (I.), «Service bureaux of decision-makers or successful spin-doctors: assessing interest group influence in the EU and the US », *9th Biennial EUSA International Conference*, 31 March-2 April 2005, Austin Texas, 21p.

MICHEL (H.), « La « Société Civile » dans la « gouvernance européenne », Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, n°166-167, p. 30-37.

MICHALOWITZ (I.), « The transparency initiative – barking up the wrong tree? », *Questions de Recherche / Research in Question* (CERI), Sciences Po, mai 2007, 11p. http://www.ceri-sciences-po.org/archive/mai07/art_im.pdf

MICHEL (H.), « Le droit comme registre d'européisation d'un groupe d'intérêt - La défense des propriétaires et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2002, vol.3, n° 7, p.19-42.

MICHEL (H.), « « Société civile » ou peuple européen ? », *L'Union européenne à la recherche d'une légitimité Politique, Savoir/Agir*, 2009, vol.1, n°7, p. 33-41.

MILLIAT (M.-C.), « Accords et désaccords sur l'avenir de l'Union européenne », *Horizons Stratégiques*, 2007/2, n°4), p.196-218.

MONAGHAN (E.), « Communicating Europe: the role of organised civil society », *Journal of Contemporary European Research*, 2008, vol. 4, n°1, p.18-31.

MOORE (C.), «15 years on the sidelines? The role of the EU Committee of the Regions reassessed», *11th Biennial EUSA International Conference*, Los Angeles, California, 23-25 April 2009, 27p.

MORAVCSIK (A.), « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, 2003/2, n°10, p. 87 – 105.

MULLER (P.), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n°2, p. 189-208.

NABLI (B.), « La figure du « législateur » de l'Union européenne », *Revue française de droit constitutionnel*, 2007/4 n° 72, p. 695-717.

NADEAU (M.), « Perspectives pour un principe de sécurité juridique en droit canadien :les pistes du droit européen », *La Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 2009, n°40, p.511-550.

OBRADOVIC (D.) & ALONSO VIZCAINO (J. M.), « Good Governance Requirements for the Participation of Interest Groups in EU Consultations », *Common Market Law Review*, 2006, n°43, p.1049-1085.

OBRADOVIC (D.) & ALONSO VIZCAINO (J.M.), « Good Governance Requirements for the Participation of Interest Groups in EU Consultations», *In Participation of civil society in new modes of governance*, Arbeitspapiere und Materialien / Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, 2006, n°76, p.19-44.

PAPADOPOULOS (Y.), « Reddition de comptes», in CASILLO (I.) avec BARBIER (R.), BLONDIAUX (L.), CHATEAURAYNAUD (F.), FOURNIAU (J-M.), LEFEBVRE(R.), NEVEU (C.) et SALLES (D.) (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/reddition-de-comptes>.

PERROULAZ (G.), « Le rôle des ONG dans la politique de développement : forces et limites, légitimité et contrôle », *Annuaire Suisse de Politique de Développement*, 2004, vol.23 n°2, p.9-24.

PESQUEUX (Y.) & DAMAK AYADI (S.), « La théorie des parties prenantes en perspective », Conférence Journée de Développement Durable et Entreprise, Angers, France, mai 2003.

PETERS (B. G.), PIERRE (J.) & KING (D.S.), « The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism », *The Journal of Politics*, 2005, vol. 67, n°4, p. 1275–1300.

PICOD (F.), « La normativité du droit communautaire », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 21, Dossier: la Normativité, 01.2007, 10p.

PIROTTE (G.), « La notion de société civile dans les politiques et pratiques du développement - Succès et ambiguïtés d'un concept en perpétuelle gestation », *Revue de la régulation* [En ligne], vol. 7, 1er semestre / printemps 2010, mis en ligne le 03 juin 2010, consulté le 16 octobre 2015.

POWER (A.), « EU Legitimacy and new Forms of Citizen Engagement », *Electronic Journal of e- Government*, 2010, vol. 8, n°1, p. 45 – 54.

PRECHAL (S.) & DE LEEUW (M.), « Dimensions of Transparency: The Building Blocks for a New Legal Principle? », 2007, *Review of European Administrative Law*, vol.0, n°1, p. 51-61.

PREUVOT (P.), « Le droit de pétition : mutations d'un instrument démocratique », *Jurisdoctoria*, 2010, n° 4, p.73-98.

PUTNAM (R.D.), « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 1988, vol. 42, n°3, p. 427-460.

QUAGLIA (L.), « How does expertise influence negotiations in the EU? », *The 11th Biennial EUSA conference*, Los Angeles, 23-25 April 2009, 32p.

QUITTKAT (C.), « Conference Report "Opening EU Governance to Civil Society- Gains and Challenges », *CONNEX Wrapping-up Conference RG 4 and RG 5*, Piran, Slovenia, 25-27 October 2007, 16p.

QUITTKAT (C.), « Les organisations professionnelles françaises : européanisation de l'intermédiation des intérêts? », *Politique européenne* 2002, n° 7, p. 66-96.

RACCAH (A.), « Les faux espoirs du principe de subsidiarité post-Lisbonne - Le principe de subsidiarité post-Lisbonne rationalise-t-il vraiment l'exercice des compétences de l'Union ? », Colloque de lancement de l'Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE), « Belgique, Europe et mondialisation : quelles équations ? » Louvain-la-Neuve, 13-14.10.2010, p.3-8.

RACCAH (A.), «Vers une formalisation de la procédure pré-législative de l'Union européenne?», *Revue française d'administration publique*, 2008/3, n° 127, p.543-558.

RANGEON (F.), « Société Civile : histoire d'un mot », in *La Société Civile*, C.U.R.A.P.P.(Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie), Paris, éd. des Presses Universitaires de France, 1986, 264p.

RANGEON (F.), « Communication politique et légitimité », in *La communication politique*, C.U.R.A.P.P. (Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie), éd. des Presses Universitaires de France, 1991, 216p.

RICHARDSON (J.), « Governments, Interest Groups and Policy Change », *Political Studies*, 2000, vol. 48, n°5 p.1006-1025.

RIVAL (M.), « Le lobbying : une stratégie collective des entreprises face aux pouvoirs publics – Le cas français », Journée de recherche de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS), 2004, Montpellier, France, 22p.

ROBERT (C.), « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 2003, vol.3, n°11, 180 p.

ROSE-ACKERMAN (S.) & HALPAAP (A.A.), « The Aarhus convention and the politics of process: The political economy of procedural environmental rights », in Timothy Swanson (ed.) *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, coll. Research in Law and Economics, vol. 20, Emerald Group Publishing Limited, 2002, pp.27 – 64.

SÁNCHEZ SALGADO (R.), « Giving a European dimension to civil society organisations », *Journal of civil society*, 2007, vol. 3, n°3, p.253-269.

SAURER (J.), « Supranational Governance and Horizontal Accountability: The Role of Member States in the Oversight of EU Agencies », *American University International Law Review*, 2009, vol. 24, n°3, p.429-488.

SAURUGGER (S.), « Analyser les modes de représentation des intérêts dans l'Union européenne: construction d'une problématique », *Questions de Recherche / Research in Question* (CERI), 2002, n°6, Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po, 49 p.

SAURUGGER (S.), « Organized civil society » as a legitimate partner in the European Union – Mai 2007, <http://www.ceri-sciences-po.org>.

SAURUGGER (S.), « A fragmented environment: interest groups and the Commission's bureaucratic sectorisation », *Politique européenne*, 2001, n°5, p.43-68.

SAURUGGER (S.), « Democratic 'misfit'? Conceptions of civil society participation in France and the European Union », *Political Studies*, 2007, vol.55, p.384-404.

SAURUGGER (S.), « La représentation de l'expertise ? Une forme de participation des groupes d'intérêt au policy-making communautaire », Journée d'étude du groupe «Europe», AFSP Association Française de Science Politique, Paris, 8 novembre 2001, 26p.

SAURUGGER (S.), « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue Française de Science Politique*, 2002, vol.52, p.375-401.

SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons Politiques*, 2003, n°10, p. 151-169.

SCHMITT (S.), « La nature objective du contentieux constitutionnel des normes : les exemples français et italien », *Revue française de droit constitutionnel*, avril 2007, n° 72, p. 719-747.

SCHMITTER (C.), « Principe d'équilibre institutionnel », in Dictionnaire juridique de l'Union européenne (sous la direction de BARAV (A.) et PHILIP (C.)), *Politique européenne*, 2003, n°9, p. 49-75.

SCHMITTER (P.C.), « Can the European Union Be Legitimized by Governance? », *European Journal of Legal Studies*, April 2007, n°1, 21p.

SCHMITTER (P.C.), «What Is There To Legitimize In The European Union ... And How Might This Be Accomplished? », *IHS Political Science Series*, 2001, n° 75, 30p.

SCHNEIDER (G.) & BALTZ (K.), «The Power of Specialization: How Interest Groups Influence EU Legislation », *Rivista di Politica Economica*, 2003, vol. 93, n°1, p. 253-288.

SCHNEIDER (V.), « State Theory, Governance and the Logic of Regulation and Administrative Control», in WARNTJEN (A.) & WONKA (A.) (eds.), *Governance in Europe The Role of Interest Groups*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004, p.25-42.

SCHOUT (A.) & JORDAN (A.), «The European Union's governance ambitions and its administrative capacities», *Journal of European Public Policy*, 2008, vol.15, n°7, p. 957-974.

SMISMAN (S.), «New modes of governance and the participatory myth», *European Governance Papers (EUROGOV)*, No C-08-03, 2006, 23p.

SMISMANS (S.), « 'Civil society' in European institutional discourses», *Cahiers Européens de Sciences Politiques*, 4/2002, 26p.

SMISMANS (S.), « The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly», *European Integration online Papers (EIoP)*, 2000, vol.4, n°12, 22p.

SMITH (A.), « Qu'est-ce que la Commission européenne ? », *Pôle Sud*, 2001, n°15, p. 3-4.

STREHO (I.), « La bonne administration dans l'Union européenne - Vers une culture de service pour les institutions européennes », *Revue de l'OFCE*, 2014/3, n°134, 284p., p.75-88.

STUBB (A.), WALLACE (H.) & PETERSON (J.), « The Policy-Making Process», in BOMBERG (E.), PETERSON (J.) & STUBB (A.) (eds), *The European Union : How does it work ?*, Oxford University Press, second ed., 2008, 310p.

TANASESCU (I.), *The European Commission and interest groups – Towards a deliberative interpretation of stakeholder involvement in EU policy-making*, IES Institute for European Studies, VUB Press, Brussels, 2009, 285p.

TORRES (O.), « Du rôle et de l'importance de la proximité dans la spécificité de gestion des PME », 5ème Congrès International Francophone PME, Lille, octobre 2000, 19p.

TOSI (G.), « Evolution du service public et principe de subsidiarité », *Revue française d'économie*, 2006, vol. 21, n°1, p. 3-36.

TROSA (S.), « Donner un sens aux méthodes de modernisation de l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2010, n° 135, p. 533-548.

VAN DEN ABEELE (E.), « L'agenda Mieux légiférer de l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009, vol.21-22, n° 2028-2029, p. 5-79.

VIBERT (F.), « The itch to regulate : confirmation bias and the European Commission's new system of impact assessment », *European Policy Forum*, London, 2005, 35p.

VLAICU (M.-M.), « Accessibilité du droit et réglementation du lobbying : l'influence du système des États-Unis sur l'Union européenne », *Jurisdoctoria Revue doctorale de droit public comparé et de théorie juridique*, 2008, n° 1, p.141-180.

WATSON (R.) & SHAKLETON (M.) , « Organised Interests and Lobbying in the EU », in BOMBERG (E.), PETERSON (J.) & STUBB (A.) (eds), *The European Union : How does it work ?* , Oxford University Press, second ed., 2008, 310p.

WEISBEIN (J.), « Le lobbying associatif à Bruxelles entre mobilisations unitaires et sectorielles », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2002, vol. 9, n° 1, p.79-98.

WEISBEIN (J.), « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, 2001, vol.3, n° 4, p.105-118.

WEISBEIN (J.), « Sociogénèse de la « société civile européenne » », *Raisons politiques*, mai 2003, ,n°10, p. 125-137.

WILTS (A.), « Europeanization and ways of interest representation by national business associations », *European Journal of Industrial Relations*, 01/2001, 23p.

WOLL (C.), « Lobbying in the European Union: From Sui Generis to a Comparative Perspective », *Journal of European Public Policy*, 2006, vol.13, n°3, p. 456-470.

WOLL (C.), « L'initiative européenne pour la transparence: quelle réglementation pour le lobbying à Bruxelles ? », *Questions de Recherche / Research in Question* (CERI), Sciences Po, mai 2007, 6p [en ligne].

WONKA (A.), BAUMGARTNER (F.R.), MAHONEY (C.), BERKHOUT (J.), «Measuring the Size and Scope of the EU Interest Group Population », *European Union Politics*, September 2010, vol. 11, n°3, p.463-477.

WYVEKENS (A.), « Justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de justice et du droit », *Droit et société*, 1996, n°33, p. 363-388.

YITGIT (D.), « The democratic deficit and the European transparency initiative », *Ankara review of European studies*, 2009, vol.8, n°2, p.109-143.

IV – ARTICLES DE PRESSE

AFP-LE MONDE, « Plusieurs milliers de militants anti-avortement ont défilé à Paris », 19 janvier 2014.

COURRIER INTERNATIONAL, « Européennes 2014. La grande victoire de l'abstention », *Courrier International*, Paris, 26 mai 2014.

EU OBSERVER, KIRK (L.), « Breakthrough at EU budget summit », *Brussels*, 08 February 2013.

EURACTIV, « Abramoff scandal reignites Brussels lobbying debate », *Euractiv*, Brussels, 20 January 2006.

EURACTIV, « Communication de l'UE : la stratégie de sortie de crise de Mme Walström & Walström : quelles bases légales nécessaires pour communiquer ? », Euractiv , 09 septembre 2009.

EURACTIV, « Commission opposes European Citizens' Initiative against TTIP », Euractiv, Bruxelles, 12.09.2014.

EURACTIV, « Le Parlement se prépare à réformer l'initiative citoyenne européenne », VINCENTI (D.), Bruxelles, 27.02.2015.

EURACTIV, « Walström mulls exit strategy for EU communication», Brussels, 09 September 2009.

LA LIBRE BELGIQUE, « Bruxelles : des dockers anversois font déraper la manifestation anti-austérité », La Libre Belgique en ligne, 4 avril 2014.

LE MONDE, GATINOIS (C.), « Une Europe en déficit de démocratie », 28 janvier 2014.

LE MONDE, TRAYNOR (I.) (The Guardian), FARIZA SOMOLINOS (I.) (El Pais), CACERES (J.) (Süddeutsche Zeitung) et ZATTERIN (M.) (La Stampa), « Bruxelles, les lobbies à la manœuvre », 28 mai 2014.

LE MONDE DIPLOMATIQUE, CASSEN (B.), « Le traité constitutionnel européen ressuscité », Le Monde Diplomatique, 25 juin 2007.

LE NOUVEL OBSERVATEUR, « Manifestation européenne contre la libéralisation ferroviaire », Le Nouvel Observateur – Social, 13 novembre 2008.

LE SOIR, « Manifestation européenne contre l'austérité à Bruxelles le 4.04.2014 », Quotidien Le Soir en ligne, 4 avril 2014.

LE VIF L'EXPRESS, édition belge, « L'Europe enterre définitivement le traité Acta », en ligne, 4 juillet 2012.

L'EUROPEENNE DE BRUXELLES, NONNENMACHER (C.), « Croisade contre les lobbies », 2003.

LIBERATION, ALOMAR (B.), « L'injuste déficit démocratique européen », 30 janvier 2014.

MARKET MAGAZINE, DOTEZAC (A.), « Le déficit démocratique de l'Europe », Market magazine, n°117, 25 juillet 2014.

THE FINANCIAL TIMES, STEEN (M.) & WIESMANN (G.) « Draghi faces Bundestag sceptics », Berlin, 24 October 2012.

THE GUARDIAN, « Dutch say 'devastating no' to EU constitution », The Guardian, 2 June 2005.

THE INDEPENDENT, RAWLINSON (K.), « Revealed: lobbyists' plans to hijack 'people's petitions' », The Independent, 10 April 2012.

V - SITES WEB

AAVAZ, «1 MILLION FOR GM FACTS NOT CROPS»,
http://www.avaaz.org/en/eu_gmo/

ASSEMBLEE NATIONALE DU QUEBEC, « Livre blanc et livre vert », *Encyclopédie du parlementarisme québécois* (en ligne), 9 avril 2013 (consultée en novembre 2015) :
<http://www.assnat.qc.ca/en/patrimoine/lexique/livre-blanc-et-livre-vert.html>

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, site web officiel (consulté en août 2014): <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.members>

COMMISSION EUROPEENNE, site web officiel, ancien vice-président « Déontologie et l'intégrité dans la fonction publique européenne » (site archivé le 17 novembre 2014) :
http://ec.europa.eu/commission_20102014/sefcovic/administration/ethics/index_fr.htm

COMMISSION EUROPEENNE, site web officiel, ancienne base de données CONECCS (site web archivé consulté en mars 2014) :
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=fr>

COMMISSION EUROPEENNE, site web officiel, Direction générale de la justice (consulté en novembre 2015) : http://ec.europa.eu/justice/opinion/index_fr.htm

COMMISSION EUROPEENNE, site web officiel, registre des consultations clôturées :
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2012/index_en.htm

COMMISSION EUROPEENNE, site web officiel, consultation ouvertes en ligne:
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

COMMISSION EUROPEENNE, site web officiel, registre des experts (consulté en mai 2014):
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2&Lang=FR>

COMMISSION EUROPEENNE, site web officiel, registre des experts, agriculture (consulté en mai 2014) :
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=search.searchNew&resetValues=1>

CONSEIL, site web officiel, webcast du Conseil, sessions plénières du Conseil des ministres en direct: <http://video.consilium.europa.eu/index.php?lang=EN>

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, «Debate: Tackling Corporate Europe», 4.11.2013, Corporate Europe Observatory premises.
Site web du débat : <http://corporateeurope.org/events/debate-tackling-corporate-europe>
(consulté en avril 2014).

EUROPEAN CITIZENS ACTION SERVICE, « 7 ECIs Appeal to the European Court of Justice », ECAS publication, news, April 17, 2015 (consulté en novembre 2015):
<http://ecas.org/7-ecis-appeal-european-court-justice/>

EURELECTRIC, site web officiel (consulté en août 2014) :
<http://www.eurelectric.org/about-us/>

EUROPA, site web officiel de l'Union européenne, glossaire, « Déficit démocratique » (accédé en avril 2014) :

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_fr.htm

EUROSTAT, *Standard eurobarometer, public opinion on the European Union, European citizenship*, autumn 2009, summer 2010, December 2011, summer 2012 & December 2013.

site web officiel: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_en.htm (consulté en dernier en avril 2015).

FLEISHMAN HILLIARD COMMUNICATIONS, « Is your organisation ready for the European Citizens' Initiative ? », FH 'TECH SPOTLIGHT', n°7, March 2011 (consulté en octobre 2015), Site officiel:

<http://fleishman-hillard.eu/files/2012/11/European-Citizens-Initiative-March-20111.pdf>

GREEN PEACE, site web officiel (consulté en août 2014) :

<http://www.greenpeace.org/international/en/about/>

GROUPE SPINELLI, site web officiel: <http://www.spinelligroup.eu/>

PARLEMENT EUROPEEN, site web officiel « à votre service » (consulté en octobre 2015) :

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.4.html#_ftn1

PARLEMENT EUROPEEN, site web officiel, Europarltv, sessions plénières du PE en direct :

<http://www.europarl.europa.eu/ep-live/fr/plenary>

PARLEMENT EUROPEEN, site web officiel, pétitions : www.petiport.europarl.europa.eu/fr

PARLEMENT EUROPEEN, site web officiel, taux de participation aux élections européennes entre 1979 et 2009 (accédé en janvier 2014) :

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/000cdcd9d4/%C2%A0Taux-de-participation-%281979-2009%29.html>

STOP-TTIP, site web officiel du collectif (site consulté en décembre 2014):

<https://stop-ttip.org/lawsuit-ecj/>

UFCE, Union fédéraliste des communautés ethniques européennes, site web officiel consulté en octobre 2015 : <https://www.fuen.org/fr/points-importants/initiative-citoyenne-europeenne/>

Vote Watch Europe, site officiel de : <http://www.votewatch.eu/en/about-us.html>

WEWELCOMEEUROPE, « EU fund and EU Call for proposals for development NGO's» (consulté en octobre 2014) :

<http://www.welcomeurope.com/european-subsidies-beneficiary-Development+NGOs.html>

VI - TEXTES DE DROIT COMMUNAUTAIRE PRIMAIRE ET DERIVE, COMMUNICATIONS DE LA COMMISSION, PROJETS DE TEXTES, RESOLUTIONS DU PARLEMENT EUROPEEN, CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPEEN, DECISION DU CONSEIL, AVIS DU COMITE DES REGIONS, AVIS DU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL, COMMUNIQUEES DE PRESSE

COMITE DES REGIONS

COMITE DES REGIONS, *Avis du Comité des régions sur le suivi du Livre blanc sur la Gouvernance européenne*, (2003/C 256/04), JOCE 24 octobre 2003, C256/24.

COMITE DES REGIONS, *Avis du Comité des régions sur Initiative européenne en matière de transparence*, 2007/C 146/07, JOCE 30 juin 2007, C146/53.

COMITÉ DES RÉGIONS, *Rapport annuel sur la subsidiarité*, R/Comité des régions 1188/2012, 2011, p.4-5.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Assemblée plénière des 13 et 14 février 2013, Synthèse des avis adoptés, Intégration européenne, Statut et financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes*, 18 février 2013, CES920-2013_00_00_ac.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Avis du Comité économique et social, du 28 mars 1974, sur la place et le rôle du Comité économique et social dans le système institutionnel communautaire et la perspective d'une évolution de celui-ci*, 28 mars 1974, JOCE 28 septembre 1974, n° C 115.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Avis du Comité économique et social, du 22 septembre 1999, sur le rôle et la contribution de la Société Civile organisée dans la construction européenne*, CES 851/99, Bruxelles, 22 septembre 1999.

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Avis du comité économique et social sur le thème de la "Gouvernance européenne - un Livre blanc"*, CES 357/2002. 20 mars 2002.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Le CESE : un pont entre l'Europe et la société civile organisée*, 2009.

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Projet d'avis du comité économique et social sur le thème de la « Gouvernance européenne »* (COM(2001) 428 final), sous-comité « Gouvernance européenne » (Livre Blanc), CES19/2002, 14 mars 2002.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Le CESE et la Société Civile organisée européenne renforcent leur coopération* Communiqué de presse n°114/2004, Bruxelles, 30 septembre 2004.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Déclaration de M^{me} Anne-Marie Sigmund, Présidente du CESE, à la veille du sommet européen des 16 et 17 juin: « Il faut ramener la Société Civile au cœur de l'Europe »*, Communiqué de presse n°70/2005, Bruxelles, 16 juin 2005.

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, avis sur *La représentativité des organisations européennes dans la Société Civile dans le cadre du dialogue civil*, SC/023, Bruxelles 14 février 2006.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Pour le CESE, les organisations de la société civile européennes sont indispensables pour mieux communiquer sur l'Europe*. Communiqué de presse n°108/2007, Bruxelles, 5 novembre 2007.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Au CESE, les institutions de l'Union européenne et les organisations de la Société Civile définissent un cadre d'action pour mieux communiquer sur l'Europe*. Communiqué de presse n°109/2007 du 12 novembre 2007.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, communiqué de presse n° 64/2008, Bruxelles, 2 juillet 2008.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *La Société Civile dégage les composantes essentielles d'un futur dialogue civil structuré au niveau européen*. Communiqué de presse n°40/2010, Bruxelles, 24 mars 2010.

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, *ESC Opinion on the Commission discussion paper 'The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership'*. OJ C 268/67, 19 September 2000.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COMMUNICATIONS :

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Communication de la Commission sur la promotion du rôle des associations et fondations en Europe*, COM(97) 241 final, Bruxelles, 06 juin 1997.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Promotion des rôles des organisations volontaires et des fondations en Europe*, COM(1997) 241 final, Bruxelles 6 juin 1997, p. 10.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *document de discussion de la commission « la commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat»*, COM(2000) 11 final, Bruxelles, le 18 janvier 2000.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen au Comité économique et social, au Comité des régions sur un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne*, COM(2001)354 final, Bruxelles, 27 juin 2001.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Codification de l'Acquis communautaire*, COM/2001/0645 final, Bruxelles, 21 novembre 2001.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, *Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission: principes et lignes directrices - "Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques"*, COM/2002/713 final.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission sur l'analyse d'impact*, COM(2002) 276 final, Bruxelles, 5 juin 2002.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission, Gouvernance européenne: Mieux légiférer*, COM(2002) 275 final, Bruxelles, 5 juin 2002.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission - Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 11 décembre 2002.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission - Dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne*, COM/2003/0811 final, 19 décembre 2003.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, *Communication à la Commission, du 20.07.2005, Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe*, SEC(2005) 985 final - Communication non publiée au Journal officiel.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire »*, COM(2005) 535 final, Bruxelles, 25 octobre 2005.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, DG Marché intérieur et services, *Développer la qualité des services dans le marché intérieur: le rôle des codes de conduite européens*, 2007.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission - Initiative européenne en matière de transparence, cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite)*, COM(2008) 323 final, Bruxelles, 27 mai 2008, p.4.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *An open and structured dialogue with special interest groups*, Communication, Brussels, OJC 63 of the 5 March 1993.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the Committee of the regions – The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*, COM(2005) 494 final, 13 October 2005.

Débat d'orientation concernant une initiative européenne éventuelle de transparence - communication de M. le Président, Mme WALLSTRÖM et M. KALLAS, SEC(2005) 644/4

COMMUNIQUES DE PRESSE :

COMMISSION EUROPEENNE, *La Commission nomme les membres de trois comités consultatifs scientifiques en matière non alimentaire*, IP/04/995, 26 juillet 2004.

COMMISSION EUROPEENNE, *Communiqué de presse La Commission et le Parlement européen créent un registre de transparence commun qui fournit des informations sur tous ceux qui cherchent à influencer sur la politique européenne*, IP/11/773, Bruxelles, 23 juin 2011.

COMMISSION EUROPEENNE, *L'opinion publique dans l'union européenne*, Eurobaromètre Standard 79, juillet 2013.

COMMISSION EUROPEENNE, *Communiqué de presse Des groupes de dialogue civil renforcés et mieux équilibrés pour conseiller la Commission européenne sur les questions agricoles*, IP/14/846, Bruxelles, 18 juillet 2014.

COMMISSION EUROPEENNE, *Programme pour une meilleure réglementation: questions et réponses*, MEMO/15/4989, Strasbourg, 19 mai 2015

COMMISSION EUROPEENNE, *Communiqué de presse, La Commission lance une consultation sur le registre de transparence pour recueillir l'avis des parties prenantes sur un futur système obligatoire pour l'ensemble des institutions de l'UE*, IP/16/462, Bruxelles, 1 mars 2016.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Transparency and Better Regulation : Commission puts online a public register of expert groups*, IP/05/1382, Brussels, 8 November 2005.

COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES, *Communicating Europe in Partnership*, IP-08-1568, INT/CEP/en 1, 22 October 2008.

EUROPEAN COMMISSION, *Q's & A's: Transparency Register*. MEMO/11/446, 23 June 2011.

EUROPEAN COMMISSION, *Commission and Parliament Implement New Rules on Transparency Register*, IP/15/3740, Brussels, 27 January 2015.

EUROPEAN COMMISSION, *Commission Confirms Withdrawal of 73 Pending Proposals Announced in 2015 Work Programme*, IP/2015/4567, Brussels, 07 March 2015.

LIVRES VERTS :

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Livre vert sur la politique sociale européenne - Options pour l'Union*, COM(93) 551, novembre 1993 ; *Livre blanc: Politique sociale européenne, une voie à suivre pour l'Union*, July 1994.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Projet de livre vert - initiative européenne en matière de transparence*, COM (2006), Bruxelles, 23 mars 2006.

OBJECTIFS STRATEGIQUES & RAPPORTS:

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Rapport de la Commission sur la gouvernance européenne*, ed. Commission européenne, 2003, 51p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Rapport sur la gouvernance européenne (2003-2004)* - (Document de travail des services de la Commission), SEC(2004) 1153, 22 septembre 2004, Bruxelles.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Objectifs stratégiques 2005 – 2009, Europe 2010: un partenariat pour le nouveau européen - Prospérité, solidarité et sécurité*, COM(2005) 12 final, Bruxelles, 26 janvier 2005.

EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission Aarhus convention implementation report*, COM(2011) 208 final, Brussels, 14 April 2011.

PROPOSITIONS DE REGLEMENTS & REGLEMENTS :

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *propositions de Règlement sur le statut d'association européenne*, COM (91) 273 final, Bruxelles, 5 mars 1992.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Règlement relatif au statut de société coopérative européenne* (COM (91) 273) final-SYN 388, Bruxelles, 5 mars 1992.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Règlement sur le statut de mutualité européenne* (COM (91) 273 final) SYN 390, Bruxelles, 5 mars 1992.

COMMISSION EUROPEENNE

CODES DE BONNE CONDUITE :

COMMISSION EUROPEENNE, *Code de bonne conduite administrative pour le personnel de la commission européenne dans ses relations avec le public*, Publié au Journal officiel des Communautés européennes sous le numéro L 267 du 20 octobre 2000.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication de M. le PRÉSIDENT - Code of conduct for Commissioners*, TEXTE EN, SEC(2004) 1487/2, Bruxelles, le 20 avril 2011.

COMMISSION EUROPEENNE, *Règlement intérieur de la Commission et son Annexe (Code de bonne conduite administrative pour le personnel de la commission européenne dans ses relations avec le public)*, C(2000) 3614, 29 novembre 2000.

COMMISSION EUROPEENNE, *Le principe de partenariat dans l'engagement des fonds relevant du Cadre stratégique commun – Éléments d'un code de conduite européen en matière de partenariat*, SWD(2012) 106 final, Bruxelles, 24 avril 2012.

Code de conduite concernant l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil, publié en annexe de la décision de la Commission, JOCE, no l 340/41.

COMMUNICATIONS:

COMMISSION *Discussion paper «EC and NGOs: building a stronger partnership»*, 2000, p.2.

COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, COM(2001) 428 final, publié le 25 juillet 2001, p.6-37.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Débat d'orientation concernant une initiative européenne éventuelle de transparence*, Communication de M. le Président, Mme WALLSTRÖM et M. KALLAS, SEC(2005) 644/4, Bruxelles, 17 mai 2005, p.3-6.

COMMISSION EUROPEENNE, *Livre blanc sur une politique de communication européenne (présenté par la Commission)*, COM(2006) 35 final, 1 février 2006.

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Communiquer sur l'Europe en partenariat*, COM(2007) 568 final, 3 octobre 2007.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC(2009)92, 15 janvier 2009.

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions « Une réglementation intelligente au sein de l'UE»*, COM(2010) 543, Bruxelles, 8 octobre 2010.

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication du président à la Commission - Encadrement des groupes d'experts de la commission: règles horizontales et registre public*, C(2010) 7649 final, Bruxelles, 10 novembre 2010.

COMMISSION EUROPEENNE, *Document de travail des services de la commission accompagnant la communication du président à la Commission « encadrement des groupes d'experts de la commission: règles horizontales et registre public »*, SEC(2010) 1360 final, Bruxelles, 10 novembre 2010.

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions « Pour une réglementation de l'UE bien affûtée »*, COM(2012) 746 final, Bruxelles, 12 décembre 2012.

EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the commission on the European Citizens' Initiative "One of us"*, COM(2014) 355 final, Brussels, 28 May 2014.

EUROPEAN COMMISSION, DAY (C.), *Your request for registration of a proposed citizens' initiative entitled "STOP TTIP"*, Secretariat-General, C(2014) 6501 final, Brussels, 10 September 2014.

EUROPEAN COMMISSION, *Trade Defense – Ensuring a Level Playing Field*, Directorate General for Trade, Trade Defense Directorate, Brussels, July 2010.

EUROPEAN COMMISSION, *Commission Working Paper - Ongoing and systematic policy dialogue with local-government associations*, 2002, 10p.

PRODI (R.) & KINNOCK (N.), *Commission discussion paper – The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership*, 2000.

Memorandum to the Commission, *Communication to the Commission from the President, Ms Wallström, Mr Kallas, Ms Hübner and Ms Fischer Boel - Proposing the launch of a European transparency initiative*, November 2005, Brussels.

GUIDES :

COMMISSION EUROPEENNE, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, *Guide de l'Europe sociale*, volume 2 Dialogue social, janvier 2012, 112 p.

RAPPORTS :

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne*, Bruxelles, le 10 mai 1995.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité, 16^e rapport « Mieux légiférer »*, COM(2009) 504 final, Bruxelles, 25 septembre 2009.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport analytique la citoyenneté européenne*, Eurobaromètre Flash 294, octobre 2010.

COMMISSION EUROPEENNE, Rapport au Parlement européen, *Rapport: communiquer sur l'Europe pour les citoyens et les médias*, COMM/A.1/MRO Ares(2011), 2011.

COMMISSION EUROPEENNE, DIRECTION GENERALE DE LA COMMUNICATION, *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne*, 2011, p.159.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport Droits électoraux*, Eurobaromètre Flash 364, mars 2013.

COMMISSION EUROPEENNE, *Comité d'analyse d'impact, rapport*, 2012.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

CONSEIL, *Règlement portant statut des fonctionnaires européens et régime applicable aux autres agents des Communautés européennes*, (CEE, Euratom, CECA), n°259/68 du Conseil du 29 février 1968.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Code de Conduite concernant la publicité des procès-verbaux et des déclarations aux procès-verbaux du Conseil agissant comme législateur, adopté par le Conseil*, Communication à la presse 10204/95 (Presse 271), Luxembourg, 2 octobre 1995.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Déclaration du Conseil sur le "registre de transparence"*, Communiqué de presse 12024/11 PRESSE 196, Bruxelles, 23 juin 2011.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE *Nouveau mode de calcul de la majorité qualifiée au Conseil*, presse fiche d'information, Bruxelles, le 29 septembre 2014.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE *Décision du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission*, 1999/468/CE, JO L 184 du 17 juillet 1999, p. 23.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, Note point "I/A" du groupe "Information" au Comité des représentants permanents (2^e partie)/Conseil, *Communiquer sur l'Europe - Priorités en matière de communication pour 2015 et 2016*, INF 335, Bruxelles, le 3 décembre 2014.

CONSEIL *Décision du Conseil sur l'accès du public aux documents du Conseil des ministres du 20 décembre 1993 ; Décision du Conseil sur l'amélioration de l'information sur ses travaux de 1999 ; et Décision du Conseil sur l'accès au public de certaines catégories de documents de 2001.*

CONSEIL EUROPEEN:

EUROPEAN COUNCIL, *Birmingham declaration, Annex I – A community close to its citizens*, attached to the conclusions of the Birmingham European Council, 16 October 1992.

EUROPEAN COUNCIL, *Conclusion of the Presidency, Part A & Annex 3 to part A, Transparency - implementation of the Birmingham declaration: access to the work of the Council, information on the role of the Council and its decision, simplification and easier access to Community legislation*, SN 456/92, 11-12 December 1992.

CONSEIL EUROPEEN, *Conclusions de la Présidence, mise en pratique des décisions : une approche plus cohérente et plus systématique*, Lisbonne 23-24 mars 2000.

CONSEIL EUROPEEN, *Déclaration de Laeken sur le futur de l'Union Européenne* du 15 Décembre 2001.

PARLEMENT EUROPEEN:

EUROPEAN PARLIAMENT, MANKO (R.), THIEL (M.) & BAUER (E.), *Briefing Registre de transparence de l'UE*, Service de recherche du Parlement européen, Service de recherche pour les députés et Unité Transparence, PE 542.170, décembre 2014.

PARLEMENT EUROPEEN, *Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts*.

PARLEMENT EUROPEEN, *Décision 97/632/CECA, CE, Euratom du Parlement européen, sur l'accès du public aux documents du Parlement européen*, JOCE du 25 septembre 1997, no l 263/27.

PARLEMENT EUROPEEN, *Le Parlement européen adopte un nouveau code de conduite pour les députés*, Communiqué de presse, 07 juillet 2011.

EUROPEAN PARLIAMENT, *Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions*, A6-0105/2008 Committee on Constitutional Affairs, 2 April 2008.

EUROPEAN PARLIAMENT, *Study - An assessment of the European semester*, PE 475.171, Directorate general for internal policies, Policy department A: Economic and Scientific Policy, September 2012.

EUROPEAN PARLIAMENT, *Study – European Citizens’ Initiative – First lessons of implementation*, PE 509.982, Directorate general for internal policies, Policy department C: citizens’ rights and constitutional affairs, petitions and constitutional affairs, May 2014, 82p.

EUROPEAN PARLIAMENT, BIZZOTTO (M.) (EFD), Parliamentary questions, *Possibility of secession in a Member State and impact on citizens*, Question for written answer to the Commission, E-007453/2012, 25 July 2012.

EUROPEAN PARLIAMENT, LEHIDEUX (B.) (ALDE), Parliamentary questions, *Accessibility of the Commission's online consultation procedures*, Question for written answer to the Commission, P-2416/09, 3 April 2009.

EUROPEAN PARLIAMENT, *Resolution of 2 July 2013 on the proposal for a Council regulation on the Statute for a European Foundation (FE)*, COM(2012)0035 – 2012/0022(APP), 2 July 2013.

PARLEMENT EUROPEEN, CONSEIL, COMMISSION, *Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne*, Journal officiel de l'Union européenne L 191/29, 22 juillet 2011.

PARLEMENT EUROPEEN, CONSEIL, COMMISSION, *Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission*, 26 mai 2005.

PARLEMENT EUROPEEN, CONSEIL, COMMISSION, « Accord inter-institutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire », 1999/C 73/01.

PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION, *Accord inter-institutionnel «Mieux légiférer»*, 2003/C 321/01.

PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION, *Interinstitutional declaration on democracy, transparency and subsidiarity*, Bulletin of the European Communities, 1993, n°10, 25 October 1993, Luxembourg.

PARLEMENT EUROPEEN, *Décision du Parlement européen sur la conclusion d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Commission sur un registre de transparence commun*, 2010/2291(ACI), 11 mai 2011.

PARLEMENT EUROPEEN, *Décision sur Accord interinstitutionnel sur un registre commun de transparence*, P7_TA(2011)0222, 21 mai 2011, Strasbourg.

PARLEMENT EUROPEEN, JÄÄTTEENMÄKI (A.) (ALDE), Questions parlementaires, *Droit à une bonne administration conformément au traité de Lisbonne*, Question avec demande de réponse écrite à la Commission Article 117 du règlement, E-011125/2011, 29 novembre 2011

PARLEMENT EUROPEEN, KRATSA-TSAGAROPOULOU (R.), VIDAL-QUADRAS (A.), ROTHE (M.), « Rapport d'activités, 1er mai 2004 – 13 juillet 2009, (6e législature) », Délégations au comité de conciliation, PE427.162v01-00.

PARLEMENT EUROPEEN, Rapport Anastassopoulos, 2.06.1998, doc. A4-0212/98.

PARLEMENT EUROPEEN, Rapport annuel 2007 sur l'accès du public aux documents (Règlement (CE) N° 1049/2001 – art. 17).

PARLEMENT EUROPEEN, ORTEGA (M.M.), Rapporteur, *Rapport du Parlement européen du 28 juin 2007 sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law)*, FINAL A6-0259/2007, 28 juin 2007.

PARLEMENT EUROPEEN, VAN DEN BERG (M.J.), Rapporteur, *Rapport sur la gouvernance européenne (COM(2002) 704 - COM(2002) 705 - COM(2002) 713 - C5-0200/2003 - 2003/2085(INI))*, Commission des affaires constitutionnelles, Final A5-0402/2003, 13 novembre 2003.

PARLEMENT EUROPEEN, *Règlement intérieur*, 16e éd., octobre 2008.

PARLEMENT EUROPEEN, *Règlement intérieur du Parlement européen, Annexe X, 2013*.

PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution du 26.10.2000 sur les rapports de la Commission au Conseil européen, Mieux légiférer: une responsabilité à partager (1998)*, et *Mieux légiférer (1999)*".

PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne*, (2012/2024(INL)).

PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne*, (2015/2035(INL)), édition provisoire.

PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution du Parlement européen du 4 septembre 2007 sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law)*, 2007/2028(INI), Strasbourg , 4 septembre 2007.

TRAITES, DIRECTIVES & REGLEMENTS :

Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 *concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement* et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

Protocole n°7 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité instituant la Communauté européenne, signé à Amsterdam le 2.10.1997 et entré en vigueur le 1 octobre 1999 , (Traité de Lisbonne, Protocole n°2).

Règlement (CE) no 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, 30 mai 2001.

Règlement (EC) No 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 sur l'application des dispositions de la convention d'Aarhus aux institutions et organes communautaires.

Règlement (EU) No 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.

Traité sur l'Union européenne et déclarations annexes, signé le 7.2.1992 à Maastricht, JO C 191 du 29.7.1992, entrée en vigueur le 1 novembre 1993.

Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, signés le 13.12.2007 à Lisbonne, JO C 306 du 17.12.2007, entrée en vigueur le 1 décembre 2009.

VII - RAPPORTS, ÉTUDES, POLICY BRIEFS et FICHES TECHNIQUES

ADELMAN (C.C.) & SEBAG (R.), *Annexe B - Les subventions internationales des fondations européennes*, Rapport de l'Institut Hudson, Fondations philanthropiques et coopération pour le développement, éd. OCDE, 2003.

CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE (CVCE), *Annexe 1., Motions de censure présentées depuis l'élection directe du Parlement européen en 1979.*

CHALMERS (A.W.), « *Special Interests and Integration: Changes in Patterns of Lobbying since Lisbon* », *Decision-making in the European union before and after Lisbon (DEUBAL), Policy Brief, Final Meeting, Brussels, 05 June 2012.*

CINI (M.), « *The Limits of Inter-Institutional Co-operation: Defining (Common) Rules of Conduct for EU Officials, Office-holders and Legislators* », *Decision-making in the European union before and after Lisbon (DEUBAL), Policy Brief, Final Meeting, Brussels, 05 June 2012.*

COEN (D.), « *Lobbying in the European Union* », School of Public Policy, University College, London, November 2007. Etude commandée par le Comité sur les affaires constitutionnelles du Parlement européen (Direction générale des politiques internes, Parlement européen, PE 393.266), 18p.

COMITE D'EXPERTS INDEPENDANTS, *Second rapport sur la réforme de la Commission Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude, 1999, vol.1.*

COMMISSION EUROPEENNE, *Comité du code des douanes, section de la réglementation douanière générale, nature et valeur juridique des lignes directrices*, Direction générale fiscalité et union douanière politique douanière, Législation douanière et contrôle de l'application du droit communautaire, TAXUD/1406/2006 – FR, Bruxelles, 2 avril 2015.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport 2013 de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement*, SWD (2013) 456 final, EuropeAid, Bruxelles, 31 octobre 2013.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport final du groupe d'experts - Consultation des parties prenantes dans l'élaboration de la politique des petites entreprises au niveau national et régional*, Direction générale entreprise et industrie, version finale, octobre 2005.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de la Commission - rapport annuel 2014 sur la subsidiarité et la proportionnalité*, COM(2015) 315 final, Bruxelles, 2 juillet 2015.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Rapport sur l'application du règlement (UE) n° 211/2011 relatif à l'initiative citoyenne*, COM(2015) 145 final, Bruxelles, 31 mars 2015.

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS DES PARLEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE, *Note d'information, session II. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne : les leçons du contrôle de la subsidiarité dans les parlements - le principe de subsidiarité dans l'Union européenne*, Vilnius, 6 - 8 avril 2014.

CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE, « *Lignes directrices 2014 de l'UE en matière de consultation des parties prenantes* », Réponse du CCRE Consultation publique sur les lignes directrices de la Commission en matière de consultation des parties prenantes, 24 septembre 2014.

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, « Lobbying the European Union by Committee The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees », Briefing Paper, 07.2007.

EU CIVIL SOCIETY CONTACT GROUP, *The European Parliament 2004-2009 and European Civil Society - A Guide for Partnership*, Brussels, 2004.

EU CIVIL SOCIETY CONTACT GROUP, *Survey on NGOs' Access to Council – How to improve relations between NGOs and the Council of the European Union?*, Brussels, 25 February 2009.

EUROPEAN COMMISSION, EU RESEARCH ON SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES, *Analysing Public Accountability Procedures in Contemporary European Contexts*, PUBACC, Final report, Autumn 2004.

EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission – Aarhus Convention implementation report*, COM(2011) 208 final, Brussels, 14 April 2011.

EUROPEAN COMMISSION, *Evaluation of DG TRADE's Civil Society Dialogue in order to assess its effectiveness, efficiency and relevance, Final report, Executive Summary - French*, Brussels, July 2014.

EUROPEAN PARLIAMENT, Working Group on EU Administrative Law, *State of play and future prospects for EU administrative law*, to be submitted to the Committee on Legal Affairs by the Working Group on EU Administrative Law, working document, 19 October 2011.

FONSECA (C.), « The European economic and social committee appointment procedures in the 27 EU member States », European Economic and Social Committee ((study carried out under the Communication Department), François Staedelin Bursary Programme, Brussels, February 2007, 58p.

FORUM CIVIQUE EUROPEEN, rapport sur *l'Audition publique "Towards a Statute of the European Association"*, Comité économique et social européen, Bruxelles, 28.04.2006, p.5.

FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER LLP, *The European citizens' initiative registration: falling at the first hurdle? - Analysis of the registration requirements and the "subject matters" of the rejected ECIs*, European Citizen Action Service, Brussels, 12.2014, 27p.

GÖTZ KONZENDORF (G.), WORDELMANN (P.), BÖLCK (S.), VEIT (S.), *La Meilleure Réglementation au niveau de l'Union européenne - Etat d'avancement du processus d'amélioration normative*, Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Luxembourg, juin 2005, 111p.

JOBERT (B.), « Civil Society as Discourse: Contending Civil Society Frameworks », in KOHLER-KOCH (B.), DE BIEVRE (D.), MALONEY (W.) (eds.), *Opening EU-Governance to Civil Society - Gains and Challenges*. CONNEX Report Series, n°5, 2008, p.88-109.

JOUMARD (R.), « Le concept de gouvernance », HAL Archives Ouvertes, LTE 0910, rapport de recherche, 2009, pp.52.

KLUGER RASMUSSEN (M.), *Lobbying the European Parliament: A necessary evil*, Centre for European Policy Studies(CEPS) Policy Brief, n°242, May 2011, 7p.

KRAJEWSKI (M.), « Legal Study - Legal Framework For A Mandatory EU Lobby Register And Regulations », University of Erlangen-Nürnberg. This note was written on the basis of an expert study conducted on behalf of the *Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (AK)*, the Vienna Chamber of Labour, 16p.

LEHMANN (W.), *Lobbying in the European Union: current rules and practices*, European Parliament Directorate-General for Research, Working Paper, Constitutional Affairs Series, AFCO 104 EN, April 2003, 68p.

MALONEY (W.), « The Professionalization of Representation: Biasing Participation », in KOHLER-KOCH (B.), DE BIEVRE (D.), MALONEY (W.) (eds.), *Opening EU-Governance to Civil Society - Gains and Challenges*, CONNEX Report Series, n°5, 2008, p.69-86.

MANDELKERN (D.), *Groupe consultatif de haut niveau sur la qualité de la réglementation, Rapport final*, 13 novembre 2001, 103p.

MEDIATEUR EUROPEEN, *Rapport Annuel du Médiateur européen*, 1997, 82p.

POLERE (C.), *Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique*, Millénaire – Le Centre Ressources Prospectives du grand Lyon, juin 2007, 14p.

OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPÉEN, *Relations entre la Commission européenne, le Parlement et le Conseil*, Fiche thématique additionnelle, 2009, vol.12, n°47, p.5.

PEERS (S.), « Case Law Summary EU access to documents Regulation », December 2010, 141p, [en ligne www.Statewatch.org].

PICHENOT (E.), *Pour une participation active de la société civile aux consultations publiques européennes*, Conseil Economique, Social et Environnemental, avis et rapports, Mandature 2004-2009, 2009, n°22, séance du Bureau du 26.05.2009.

PROROK (T.), SZCZEPANSKA (K.) & WENINGER (T.), *Lobbying in Europe A Challenge for Local and Regional Governments*, LOGON - Local Governments Network of Central and Eastern European Countries REPORT 2002, published by AACT - Association of Austrian Cities and Towns, Vienne, 2002, p.185, 285p.

QUITTKAT (C.) & FINKE (B.), « The EU Commission Consultation Regime », in KOHLER-KOCH (B.), DE BIEVRE (D.), MALONEY (W.) (eds.), *Opening EU-Governance to Civil Society - Gains and Challenges*. CONNEX Report Series, n°5, 2008, p.183-232.

RÉSEAU UE D'EXPERTS INDÉPENDANTS EN MATIÈRE DE DROITS FONDAMENTAUX, *Commentary of the charter of fundamental rights of the European union*, 06.2006.

SANGSARI (M.), *The European Citizens' Initiative: An early assessment of the European Union's new participatory democracy instrument*, Canada-Europe transatlantic dialogue: seeking transnational solutions to 21st century problems, Policy Paper, 2013, p. 7-8, 13p.

MULCAHY (S.), TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Lobbying en Europe, influence cachée, accès privilégié, résumé exécutif et recommandations*, Bruxelles, mars 2015.

TÖMMEL (I.), « Civil society in the EU: a strong player or a fig-leaf for the democratic deficit?», Policy Brief, *Canada-Europe transatlantic dialogue: seeking transnational solutions to 21st century problems*, March 2010, 5p.

WORLD ECONOMIC FORUM, « The future role of civil society », *World Scenario Series*, Genève, January 2013.

VIII - DOCUMENTS DE DROIT FRANÇAIS ET D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES

COMMISSION ECONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE, *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, Aarhus, 25.06.1998. Concernant l'état d'avancement des ratifications: <http://www.unece.org/env/pp/aarhus/map.html>

CONSEIL DE L'EUROPE - COMMISSION EUROPEENNE DE LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE), *Bilan sur les notions de « bonne gouvernance » et de « bonne administration »*, CDL-AD(2011)009, Strasbourg, 2011, n°470, p.17-26.

OCDE, *Capacités de gestion réglementaire des États membres de l'Union européenne qui ont adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004 : Assurer l'amélioration de la gestion réglementaire par la politique du "mieux légiférer"*, Documents SIGMA, n°42, 2007, p.20, éd. OCDE.

OCDE, *Citizens as partners - OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, 2001, 108 p., ed. OCDE.

OCDE, *Des institutions durables pour l'intégration à l'Union européenne*, Documents SIGMA, n°26, 1998, éd. OCDE.

OCDE, *Préparation des administrations publiques à l'espace administratif européen*, Documents SIGMA, n°23, 1998, éd. OCDE, p.15-78.

OCDE, *Principes européens d'administration publique*, Documents SIGMA, n°27, éd. OCDE, 1999, p.8-14.

NATIONS UNIES CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, COMITE D'EXPERTS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *La responsabilité des parties prenantes, dans la gouvernance publique en faveur du développement*, Note du Secrétariat, 1 avril 2013 .

SAVINO (M.), « Le droit à des administrations publiques ouvertes en Europe : Normes juridiques émergentes », Documents SIGMA, n°46, 2010, éd. OCDE, p.39.

ULLEBERG (I.), *The role and impact of NGOs in capacity development - From replacing the state to reinvigorating education*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), 2009.

IX – DISCOURS & PRESENTATIONS

ABRAHAM (A.), *Penser la bonne administration dans l'Union européenne*, Sixième séminaire des Médiateurs nationaux des États membres de l'UE et des pays candidats, Troisième session thématique: Recours, réparations et solutions: que peuvent offrir les Médiateurs?, Strasbourg, 14-16 octobre 2007, 72 p.

BARROSO (J.M.), *The Europe I believe in - Political guidelines for the next Commission*, IP/09/1272, Brussels, 3 September 2009.

BARROSO (J.M.), *Discours sur l'état de l'Union 2012*, SPEECH/12/596, Bruxelles, 12 Septembre 2012.

BARROSO (J.M.), *Une nouvelle Commission européenne dans un nouveau paysage institutionnel*, SPEECH/10/200, Luxembourg, 3 mai 2010.

BRIESCH (R.), *Comblent le fossé: le CESE et le projet de Constitution européenne*, Réunion informelle des ministres des affaires européennes, CESE 6572/2004, Amsterdam, 5 Octobre 2004.

BRIESCH (R.), Discours de clôture de M. Roger Briesch, séminaire « La société civile organisée des pays candidats à l'adhésion et l'avenir de l'Europe », Comité économique et social européen, Bruxelles, 30-31 janvier 2003.

DELORS (J.), intervention lors de la séance d'ouverture de la quarantième année académique du Collège d'Europe, Bruges, 17 octobre 1989.

DELORS (J.), *50 ans collège d'Europe*, intervention lors de la cérémonie d'ouverture de l'Année Académique du Collège d'Europe, Bruges, 30 septembre 1999.

EUROPEAN COMMISSION, VILLAR RUBERTE (Y.) (DG ENV/A3), FRANZONE (D.) (DG ENV/A3) & LORZ (B.) (DG ENV/A3), *The Aarhus Convention*, power point presentation for the Enlargement Directorate-General, Analytical examination of the *acquis*, Turkey, CHAPTER 27 – ENVIRONMENT, the Explanatory Screening, 03-11.04.2006.

JUNCKER (J.-C.), Candidat à la présidence de la Commission européenne, *Un nouvel élan pour l'Europe: Mon programme pour l'Emploi, la Croissance, l'Équité et le Changement démocratique*, Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, Strasbourg, 15 juillet 2014.

MEDIATEUR EUROPEEN, Discours – audition publique sur le projet d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2 février 2000 ; RA ME, Bruxelles, 2001, p. 19.

MEDIATEUR EUROPEEN, Discours du Médiateur européen, M. le Professeur P. Nikiforos Diamandouros, devant la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, Paris 7 décembre 2005.

MENDES (J.), Participation in rulemaking procedures, presentation, Research Network on EU Administrative Law, March, 2012.

PRODI (R.), *Intervention devant le Comité économique et social*, Bruxelles 28-29 novembre 2001.

SAID PULLICINO (J.), *Penser la bonne administration dans l'Union européenne*, Sixième séminaire des Médiateurs nationaux des États membres de l'UE et des pays candidats, Première session thématique: Légalité et bonne administration: y a-t-il une différence?, Strasbourg, 14-16 octobre 2007, 72 p.

TIMMERMANS (F.), *Discours sur l'Europe*, Le Maassilo, Rotterdam, 19 février 2014.

TIMMERMANS (F.), *A Fresh Start*, SPEECH/15/4571, Transcript of Speech of First Vice-President Timmermans to Policy Network, London, 06 March 2015.

X - TABLES CHRONOLOGIQUES DES DECISIONS, ARRETS, JUGEMENTS ET AVIS CITES

CJCE :

CJCE, 12 juillet 1957, *Algéira, aff. jointes, C-7/56 et 3 à 7/57, rec. p. 81.*

CJCE, 13 juin 1958, *Meroni, C-9/56, rec. p. 11.*

CJCE, 24 avril 1964, *Flaminio Costa c/ E.N.E.L., C-6/64, rec. p. 1149.*

CJCE, 17 juillet 1970, *Internationale Handelsgesellschaft, C-11/70, rec. p.1125.*

CJCE, 14 décembre 1971, *Politi s.a.s. c/ ministère des finances de la République italienne, C-43/71, rec. p.1039.*

CJCE, 7 février 1973, *Commission des Communautés européennes contre République italienne, C-39/72, rec. p.101.*

CJCE, 12 décembre 1974, *Walrave, C-36/74, rec. p.1405.*

CJCE, 3 février 1976, *Manghera, C-59/75, rec. p.91.*

CJCE, 18 mars 1980, *Valsabbia, 154/78, rec p. 907.*

CJCE, 11 novembre 1981, *International Business Machines Corporation contre Commission des Communautés européennes, C-60/81.*

CJCE, 23 avril 1986, C-294/83, *Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen, rec. p.1339.*

CJCE, 13 novembre 1988, *R. v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Fedesa, C-331/88, rec. p.1-4023.*

CJCE, 13 décembre 1989, *Salvatore Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles, C-322/88, rec. p.4407.*

CJCE, 17 mai 1990, *Parlement contre Conseil, Post-Tchernobyl, C-70/88, rec. p. I-2041, point 21.*

CJCE, 21 novembre 1991, *Technische Universität Munchen, C-269/90, rec I-5469.*

CJCE, 21 janvier 1993, *Deutsche Shell AG v. Hauptzollamt Hamburg-Harburg, C-188/91, rec. p. 1-383.*

CJCE, 24 mars 1993, *CIRFS, C-313/90, rec. p. I-1125.*

CJCE, 19 mars 1996, *Commission contre Conseil, C-24/94, rec. p.1469, pt 49.*

CJCE, 30 avril 1996, *Royaume des Pays-Bas c. Conseil de l'Union européenne, aff. C-58/94, Rec., 1996, I, p. 2169*

CJCE, 20 mars 1997, *France contre Commission, C-57/95, rec., p. I-1627, point 25.*

CJCE, 14 novembre 2002, affaire C-112/01, "SPKR".

CJCE, 11 septembre 2003, *Altair Chimica SpA v. ENEL Distribuzione SpA*, C-207/01, rec. p. I-8875, point 24.

CJCE, 23 mars 2004, affaire C-233/02, *France/Commission*.

CJCE, 29 avril 2004, *Commission des Communautés européennes contre CAS Succhi di Frutta SpA*, C-496/99.

CJCE, 21 juillet 2005, *Coname*, C-231/03.

CJCE, 7 septembre 2006, *Espagne contre Conseil*, C-310/04, rec.2006, p.I-7285.

CJCE, 14 juillet 2006, *Stauffer*, C-386/04, rec. p. I-8203.

CJCE, 24 avril 2008, *Arcor AG & Co KG v. Bundesrepublik Deutschland*, C-55/06, rec. p.I-2931, at para. 94.

CJUE, 15 janvier 2013, *Jozef Križan e.a./ Slovenská inšpekcia životného prostredia*, C-416/10.

CJUE, 22 janvier 2014, *Royaume-Uni/ Parlement et Conseil*, C-270/12.

TPICE :

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, 19 octobre 1995, *John Carvel et Guardian Newspaper Ltd. c. Conseil de l'Union européenne*, aff. T-194/94.

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, 5 mars 1997, *WWF UK et Suède c. Commission C. E. et al.*, aff. T-105/95, Rec. II p. 313.

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, 22 mars 2000, *The Coca-Cola Company et Coca-Cola Enterprises Inc. contre Commission des Communautés européennes*, affaires jointes T-125 et 127/97.

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, 8 octobre 2008, *Sogelma*, affaire T-411/068.

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, 20 novembre 2008, *Italie c. Commission*, affaire T-185/05.

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, 28 mars 2012, *Egan c/ Parlement européen*, affaire T-190/10.

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, , requête introduite le 27 septembre 2013, *Izsák et Dabis contre Commission*, affaire T-529/13.

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, requête introduite le 25 novembre 2013, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe e.a. contre Commission*, affaire T-646/13.

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, requête introduite le 23 juillet 2014, *H.B. e.a. contre Commission*, affaire T-361/14.

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, introduite le 25 juillet 2014, *One of Us e.a./Parlement e.a.*, affaire T-561/14.

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, introduite le 10 novembre 2014, *Efler e.a. contre Commission*, affaire T-754/14.

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, requête introduite le 15 janvier 2015, Costantini e.a. contre Commission, affaire T-44/14.

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, 30 septembre 2015, Anagnostakis contre Commission, affaire T-450/12 T-450/12, appel du jugement a été interjeté (affaire devant la Cour C-589/15).

COUR CONSTITUTIONNELLE ALLEMANDE :

Arrêt du 30 juin 2009, recueil BVerfGE 89, 155 < 184 s.

MEDIATEUR EUROPEEN :

EUROPEAN OMBUDSMAN, *Recommendation of the European Ombudsman in her strategic inquiry OI/6/2014/NF concerning the composition of Commission expert groups*, case OI/6/2014/NF, 29 January 2016.

MEDIATEUR EUROPEEN, Décision du 23 mai 2005, *affaire 2403/2003/MF contre la Commission européenne*.

MEDIATEUR EUROPEEN, Décision du 12 décembre 2006, *affaire 1463/2005/TN contre la Commission européenne*.

MÉDIATEUR EUROPÉEN, Décision 2097/2011/RA sur les conditions de procédures relatives à l'obligation pour la Commission européenne de maintenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les organisations philosophique et confessionnelles, publiée le 13 mars 2012.

MEDIATEUR EUROPEEN, *Le Code européen de bonne conduite administrative*, 2013.

MEDIATEUR EUROPEEN, *affaire 0705/2012/BEH contre la Commission européenne*, décision du 31 janvier 2014.

MEDIATEUR EUROPEEN, *La Médiatrice estime que les citoyens doivent en savoir plus au sujet des conseils que les groupes d'experts prodiguent à la Commission*, Communiqué de presse n°1/2016, 02 février 2016.

MEDIATEUR EUROPEEN, *La Médiatrice ouvre une enquête visant à promouvoir la transparence des "trilogues"*, Communiqué de presse n°9/2015, 10 mai 2015.

MEDIATEUR EUROPEEN, *La Médiatrice ouvre une enquête sur les groupes d'experts de la Commission*. Communiqué de presse n° 12/2014, 14 mai 2014.

MEDIATEUR EUROPEEN, *Les citoyens sont en droit de savoir ce que fait l'administration de l'UE*, Communiqué de presse n° 19/2010, 28 septembre 2010.