

LA RESPONSABILITÉ DE LA  
COMMISSION EUROPÉENNE :  
LA CRISE DE 1999

**L**E 16 MARS 1999, quelques mois avant la fin de son mandat, la Commission des Communautés européennes présidée par Jacques Santer démissionnait collectivement, sans y avoir été contrainte par un vote de censure mais à la suite de la publication du rapport d'un comité d'experts indépendants investi à la fois par le Parlement européen et par la Commission<sup>1</sup>. En effet, ce rapport rendu public la veille répertoriait des comportements peu acceptables de certains commissaires. S'ouvrait alors une période de crise qui focalisait l'attention sur les institutions communautaires, à quelques mois des élections européennes et à la veille de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

Le véritable « hara-kiri » auquel s'est livrée la Commission, anticipant une probable censure, est remarquable à trois titres au moins :

– Tout d'abord, c'est la première fois qu'un tel événement se produit dans l'histoire des Communautés.

– Ensuite, si cette démission est intervenue en dehors du mécanisme de la motion de censure prévue dès l'origine dans les traités, elle est tout de même due à une initiative du Parlement européen, celle d'instituer un comité d'experts indépendants, « chargé d'examiner la façon dont la Commission décèle et traite les cas de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme, en procédant notamment à un examen de fond des pratiques de la Commission en matière d'octroi de tous les contrats financiers, et

---

1. Pour une étude d'ensemble de la démission de la Commission, voir St. Rodrigues, « Quelques réflexions à propos de la démission de la Commission européenne », *RMCUE*, 1999, p. 472. Lire aussi l'éditorial de D. Simon, « Victoire à la Pyrrhus ? » *Revue Europe*, n° 4, avril 1999.

de rendre compte, d'ici au 15 mars, de son évaluation, en premier lieu, sur le collège de la Commission<sup>2</sup> ».

– Enfin, la chute de la Commission montre que l'institution communautaire la plus en vue, celle que l'on présente volontiers comme l'incarnation de l'intérêt commun, est en réalité un colosse aux pieds d'argile, une institution vulnérable, mal administrée, aux ressources humaines insuffisantes et au sein de laquelle certains transgressent la déontologie minimale requise de toute fonction publique...

### UNE DÉMISSION ANNONCÉE ?

L'événement était-il prévisible ? A la lecture du rapport du comité d'experts, on constate que la Cour des comptes européenne ou la commission de contrôle budgétaire du Parlement européen étaient au courant des agissements constatés dans la plupart des dossiers examinés par le Comité... La Commission elle-même ne dispose-t-elle pas de dispositifs de contrôle financier, comme le contrôle *a priori* ou l'audit interne au sein de la Direction générale XX (DG XX) ? N'avait-elle pas institué en son sein une Unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF)<sup>3</sup>, dont, paradoxalement, l'existence a pu nuire à la constatation rapide des dysfonctionnements ? N'avait-elle pas, bien que tardivement<sup>4</sup>, adopté des « codes de conduite » destinés à rendre transparentes l'activité des commissaires, leurs relations avec leurs cabinets et les services, et à rappeler les règles déontologiques qui s'imposent aux fonctionnaires ?

La démission *proprio motu* de la Commission vient combler, d'une certaine façon, le fameux « déficit démocratique » souvent reproché au système institutionnel de l'Union et des Communautés européennes. Pourtant, la motion de censure fait partie, depuis près d'un demi-siècle,

2. Résolution (B-40065, 0109 et 0110/99) du 14 janvier 1999 sur la gestion financière de la Commission.

3. L'Unité de coordination de la lutte antifraude, directement rattachée au secrétaire général de la Commission, a été créée le 1<sup>er</sup> juillet 1988. L'UCLAF a été transformée, sur la base d'un accord interinstitutionnel, et par une décision de la Commission du 28 avril 1999 (JOCE L-136 du 31 mai 1999), signée par Jacques Santer, en un Office de lutte antifraude (OLAF) muni d'un comité de surveillance garant de son indépendance. Mais au lieu d'être, comme le proposait la Commission, une véritable agence communautaire, distincte de la Commission, dotée de la personnalité juridique, d'un budget propre et d'un personnel affecté, l'OLAF demeure un organe interne à la Commission, mais qui en est cependant indépendant (voir l'art. 3 de la décision précitée de la Commission).

4. Le 3 mars 1999.

de la panoplie du Parlement européen à l'égard de la Commission. Un bref retour sur l'histoire permettra de saisir les ambiguïtés de cette arme et l'apparence de désuétude que son non-usage pouvait donner.

## LA MOTION DE CENSURE, ARME PEU EFFICACE ET MAL DIRIGÉE

On sait que le traité de Paris instituant la CECA avait conféré l'essentiel du pouvoir de décision à une Haute Autorité, « indépendante des gouvernements des États membres<sup>5</sup> ». Pour faire contrepoids et contrôler une institution aussi puissante qu'indépendante, les rédacteurs du traité utilisèrent un mécanisme caractéristique du régime parlementaire : la motion de censure. La transposition d'une institution issue du droit interne dans le cadre d'une organisation internationale pouvait sembler étrange, d'autant plus que ni son symétrie habituel, la question de confiance, ni le droit de dissolution, pièces déterminantes du régime parlementaire, n'avaient été prévus par le traité. Il ne pouvait dès lors s'agir que d'une volonté des auteurs du traité de mettre en relief le contrôle démocratique sur l'action de la Haute Autorité, institution technicienne (voire technocratique) en conférant l'arme absolue de la motion de censure à l'Assemblée parlementaire.

119

Il est intéressant de constater que le mécanisme de la motion de censure a été conservé par les traités de Rome, alors que, s'agissant de la Communauté économique européenne, l'essentiel du pouvoir de décision était passé de la Commission (succédant à la Haute Autorité) au Conseil, avant de se trouver de plus en plus (à partir de l'Acte unique) partagé avec le Parlement européen.

Dans le cadre des Communautés européennes, il y a bien eu quelques tentatives du Parlement européen de voter une motion de cen-

---

5. Selon les termes mêmes de la déclaration Schuman, du 9 mai 1950. A noter toutefois que les membres de la Haute Autorité sont désignés d'un commun accord entre les gouvernements des États membres, chaque État membre ayant au surplus la garantie qu'un de ses nationaux siègera dans l'institution. L'indépendance de la Haute Autorité procède plus des règles qui, selon le traité, définissent le statut de ses membres et notamment de celle qui prévoit l'interdiction pour ceux-ci de solliciter ou d'accepter des instructions de la part des gouvernements des États membres. Il n'est pas inutile de rappeler les propos de Robert Schuman, tenus le 12 juillet 1950, tels que les rapportait Jean Monnet dans ses *Mémoires* (Paris, Le Livre de Poche, 1976, p. 487) : « [...] indépendance n'a jamais signifié irresponsabilité et vous en êtes arrivés dans vos travaux à un point d'équilibre des pouvoirs qui constitue à mes yeux un système de garanties démocratiques remarquable [...] ».

sure, mais aucune d'elles n'a réussi à satisfaire les conditions imposées par le traité. La démission de la Commission Santer, due à un mécanisme parallèle et non prévu par le traité, illustre donc bien *a contrario* la difficulté de remplir les conditions qu'il établit. En effet, l'article 201 du traité CE (ex-144) impose des conditions qui s'inspirent du parlementarisme rationalisé : le vote sur la motion de censure ne peut avoir lieu que trois jours au moins après son dépôt, au scrutin public. De plus, pour être adoptée, la motion de censure doit recueillir une double majorité : deux tiers des voix exprimées représentant la majorité des membres composant le Parlement européen<sup>6</sup>.

120 Le caractère exceptionnel de cette arme, les conditions difficiles de son emploi ainsi que les relations de bonne intelligence, voire de complicité entre le Parlement et la Commission, son inadaptation aussi à la réalité politique du Parlement européen où le clivage majorité/minorité laisse plutôt la place à une succession de majorités d'idées, expliquent que, durant de longues années, la motion de censure ait plus été une sorte de décoration cosmétique qu'une réalité démocratique effective. Certes, l'on sait que, dans les régimes parlementaires, la menace de la motion de censure est un moyen pour la majorité de l'Assemblée de contraindre le gouvernement à l'entendre sinon à l'écouter : encore faut-il, pour que la menace soit efficace, que l'emploi de la motion de censure soit crédible...

La démission collective de la Commission est ainsi l'occasion de réfléchir sur la notion de responsabilité dans un cadre bien différent de celui du droit interne : celui d'une organisation internationale à vocation technique qui, par paliers successifs, évolue vers une forme politique non étatique dont le dessein (et le dessin) général reste encore opaque et confus. Surtout, la complexité des pouvoirs et des procédures décisionnelles communautaires, comme l'enchevêtrement entre les institutions nationales et communautaires, fait de la Commission un bouc émissaire attendu : son sacrifice, finalement, ne surprendra pas... On n'aura cependant garde d'oublier que, parmi les griefs que constatera le Comité, figure en bonne place la constatation selon laquelle les États membres ont investi la Commission de missions et responsabilités nouvelles sans se préoccuper vraiment de garantir les moyens d'y faire face.

---

6. L'article 34 du règlement intérieur du Parlement européen précise que la motion de censure doit être déposée par un dixième au moins des membres du Parlement ; le débat sur la motion a lieu 24 heures au moins après l'annonce de son dépôt. Le vote a lieu par appel nominal.

Le digne sabotage de la Commission a aussi valeur d'acte d'accusation à l'égard des gouvernements des États membres dont les contradictions ont créé un cadre et un climat propices à l'apparition de phénomènes dont les sociétés politiques nationales ne sont pas non plus exemptes...

LES CIRCONSTANCES DE LA MISE EN JEU  
DE LA RESPONSABILITÉ DE LA COMMISSION  
PAR ELLE-MÊME : L'ÉMERGENCE D'UNE  
RESPONSABILITÉ MORALE DE LA COMMISSION

La démission de la Commission trouve sa source dans certaines rumeurs, alimentées par la presse, faisant état de pratiques peu compatibles, au sein du collège des commissaires, avec la déontologie de leurs fonctions<sup>7</sup>. Ces rumeurs ont conduit le Parlement à exprimer une première désapprobation à l'égard de la Commission en refusant, le 17 décembre 1998, de voter la décharge sur l'exécution du budget 1996. Comme ce fut le cas en 1984<sup>8</sup>, la Commission ne s'est pas crue obligée de démissionner en présence d'un vote qui ne pouvait pas être l'équivalent d'une motion de censure. Un mois plus tard, soit le 14 janvier 1999, est alors déposée une motion de censure blâmant la Commission pour sa gestion : elle ne recueillera que 232 voix contre 293 et 27 abstentions et sera donc rejetée. Faute de trouver en son sein une majorité suffisante pour remplir les conditions strictes posées par le traité, le Parlement utilisera alors une stratégie indirecte mais discutable<sup>9</sup> : la création d'un « comité d'experts indépendants<sup>10</sup> », investi de la mission de vérifier le

121

7. Le traité est assez discret quant à la déontologie réclamée des membres de la Commission : les dispositions de l'art. 213.2 T CE (ex-art. 157) visent en premier à établir son indépendance vis-à-vis des gouvernements des États membres. Il est néanmoins indiqué que les membres de la Commission prennent, au moment de leur installation, « l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les *devoirs d'honnêteté et de délicatesse* quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages » (souligné par nous).

8. Voir notre commentaire de l'art. 144 T CE, in V. Constantinesco, R. Kovar, J.-P. Jacque et D. Simon, *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Paris, Économica, 1992<sup>2</sup>, p. 845.

9. A deux titres : politiquement, parce que le Parlement se défait sur une enceinte extérieure, créée *ex nihilo*, de sa mission de contrôle de la Commission ; juridiquement, parce que, comme on le verra, la conformité du comité d'experts créé « sous les auspices du Parlement européen et de la Commission » (selon la formule de la résolution du 14 janvier 1999, précitée) avec le droit communautaire apparaît pour le moins douteuse...

10. Ni la fraude, ni la mauvaise gestion, ni le népotisme ne sont directement définis par

mode de fonctionnement de la Commission dans la recherche et le traitement des cas de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme<sup>11</sup>.

## LE RÔLE AMBIGU DU PARLEMENT EUROPÉEN ET LA MISE EN PLACE DU COMITÉ D'EXPERTS INDÉPENDANTS

On notera que le Parlement n'a pas confié à l'une de ses commissions permanentes (en premier rang, la commission de contrôle budgétaire) le soin de recueillir ces informations, pas plus qu'il n'a désigné une commission temporaire d'enquête<sup>12</sup> pour ce faire. Se pose alors la question de savoir sur quelles bases juridiques a été décidée la constitution de ce comité d'experts indépendants ? Le premier rapport rendu par le Comité évoque la question en ces termes :

122

Le Comité n'a pas été constitué en vertu des traités ou d'autres dispositions régissant les institutions européennes. Il ne s'agit donc pas d'une institution communautaire ni d'un organe de la Communauté. Ce n'est assurément pas un tribunal communautaire et il n'a aucun pouvoir d'enquête formel. De plus, son autorité ne se fonde que sur un accord conclu entre la Commission et le Parlement, accord prévoyant que (i) le Comité aura accès à toutes les pièces qu'il souhaite consulter, et (ii) le personnel des institutions ne sera pas tenu à l'obligation de discrétion et de secret professionnel que lui impose le statut.

Le Comité se considère comme un comité consultatif temporaire agissant au titre d'un commun accord et tirant son autorité de la résolution du Parlement ainsi que de l'engagement pris par ce dernier et par la Commission de l'aider dans ses travaux et d'accepter ses conclusions<sup>13</sup>.

---

le droit communautaire originaire, même s'ils peuvent s'y rattacher : il est vrai que le Comité se situe en dehors du droit communautaire... On notera que le Comité s'est cependant référé à des actes pris par les institutions pour définir et préciser le contenu de ces différents chefs d'accusation.

11. Résolution du Parlement européen du 14 janvier 1999, précitée.

12. Comme l'autorise l'art. 137 de son règlement intérieur. La formule de la commission temporaire d'enquête semblait particulièrement bien adaptée aux dysfonctionnements rencontrés : l'art. 137 R. int. donne comme mission à ces commissions « d'examiner les allégations d'infraction au droit communautaire ou de mauvaise administration dans l'application de celui-ci qui seraient le fait soit d'une institution ou d'un organe des Communautés, soit d'une administration publique d'un État membre, soit de personnes mandatées par le droit communautaire pour appliquer celui-ci ».

13. Points 1.2.2 et 1.2.3 du premier rapport du Comité.

Cette autoqualification est intéressante à plus d'un titre : hors droit communautaire, le Comité tire pourtant sa force du consentement de deux institutions communautaires. Cependant, ni sa nature ni son fonctionnement ne sont ceux d'une juridiction : doit-on en conclure que les principes généraux de procédure (principe du contradictoire, de l'égalité des armes, etc.) ne lui sont pas applicables ? Un simple accord entre deux institutions, conclu en dehors du droit communautaire, peut-il dispenser les fonctionnaires des institutions communautaires d'observer les règles du statut qui leur est applicable et qui les oblige ? Que penser, enfin, de l'engagement de la Commission d'accepter les conclusions auxquelles parviendrait ce Comité ? Est-il compatible avec son indépendance institutionnelle ? Est-ce conforme à la nature consultative que le Comité se reconnaisse pourtant ? Politiquement, un tel engagement était dangereux, car il ne laissait pas d'autre issue à la Commission que la démission, même si les termes du rapport du Comité ne l'exigeaient pas, ni formellement ni implicitement.

123

#### VERS LA MISE EN JEU D'UNE RESPONSABILITÉ MORALE DE LA COMMISSION ?

A l'instar des conditions de mise en place du Comité, les missions qui lui ont été assignées méritent aussi quelques commentaires. Faute de pouvoir exprimer un désaccord politique avec la Commission par le vote d'une motion de censure contre elle, le Parlement européen a préféré demander à un comité d'experts indépendants de rechercher si la conduite de la Commission agissant comme collègue ou celle des commissaires eux-mêmes « étaient personnellement responsables des cas récents de fraude, de mauvaise gestion ou de népotisme soulevés lors des débats parlementaires ou à la faveur des affirmations qui ont été faites à cette occasion<sup>14</sup> ».

Il y a là un double déplacement :

– L'institution politique censée représenter les peuples des États membres met en place un comité d'*experts indépendants*<sup>15</sup>, comme pour signaler que le Parlement européen ne dispose ni de l'expertise ni

14. Selon la note de la conférence des présidents du Parlement européen, du 27 janvier 1999 (point 6).

15. Souligné par nous. Les noms des membres du Comité : M<sup>me</sup> I-B. Alenius, MM. J.A. Carrillo Salcedo, P. Lelong, W. Van Gerven, attestent évidemment et de l'expertise et de l'indépendance attendues.

de l'indépendance : à l'appréciation démocratique et politique d'une situation est préférée le jugement d'experts neutres. C'est, d'une certaine façon, la revanche de Platon sur Aristote !

– D'une responsabilité politique, on semble passer à la recherche d'une responsabilité technique (« mauvaise gestion ») et morale (« fraude », « népotisme »). Il ne s'agit pas d'une véritable mise en cause politique de la Commission, car celle-ci n'est pas jugée sur ses projets et ses choix, mais sur la manière de les mettre en œuvre : il s'agit en réalité de vérifier si les comportements de l'institution et des hommes et des femmes qui l'animent sont compatibles avec des critères (de caractère technique et moral) qui devraient commander toute action publique<sup>16</sup>.

### L'EXAMEN DES FAITS RÉPRÉHENSIBLES

124

Ainsi orienté, le comité d'experts indépendants a-t-il été conduit à définir les griefs reprochés à la Commission avant de vérifier s'ils s'appliquaient à elle ? Son rapport comporte en effet des développements sur la nature des faits répréhensibles. Dans cette recherche, il est intéressant de noter que le Comité évoque, chaque fois que cela lui est possible, des sources écrites de droit communautaire auxquelles rattacher les incriminations qu'il détermine. S'agissant par exemple de la fraude, celle-ci est d'abord définie comme recouvrant « des actes ou omissions intentionnels tendant à porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés. Le terme englobe les irrégularités commises délibérément lors de l'établissement des documents, la non-communication d'informations et le détournement de fonds, à l'effet d'obtenir des avantages financiers ou autres illégitimes au détriment des intérêts financiers des Communautés<sup>17</sup> ».

---

16. Le rapport le reconnaît d'ailleurs expressément au point 1.6.2 : « La responsabilité à laquelle le Comité s'intéresse est la *responsabilité morale*, c'est-à-dire de ne s'être pas comporté conformément aux normes qui régissent la vie publique [...]. Il y a lieu de distinguer cette responsabilité de la responsabilité politique de la Commission visée à l'art. 144 du traité CE et que le Parlement européen est appelé à déterminer, ainsi que de la responsabilité disciplinaire des commissaires visée à l'art. 160 du traité CE, qu'il appartient à la Cour de justice de déterminer, à la demande du Conseil et de la Commission. Cela n'empêche toutefois pas que l'institution concernée fonde son appréciation, lorsqu'elle statuera sur des problèmes de responsabilité politique ou disciplinaire, notamment sur les constatations du Comité relatives au comportement collégial ou individuel de la Commission ou des commissaires » (souligné par nous).

17. Point 1.4.2 du premier rapport du Comité.



Puis, le Comité cite, en référence, l'article 1<sup>er</sup> de la Convention fondée sur l'article K 3 du traité UE et relative à la protection des intérêts financiers des Communautés<sup>18</sup>, comme s'il voulait trouver un appui textuel dans le droit communautaire, fût-ce du droit conventionnel issu du troisième pilier.

Le Comité constatera ensuite que les trois griefs dont il a mission de vérifier l'existence visent en réalité quatre catégories de faits répréhensibles :

« – Les *irrégularités*, c'est-à-dire les manquements aux règles communautaires ou nationales alors en vigueur, qu'elles aient été commises délibérément – auquel cas elles s'accompagnent souvent de fraude – ou à la suite de négligence grave.

– Les *comportements frauduleux*, c'est-à-dire intentionnels, par action ou par omission (y compris la corruption) destinés à obtenir des avantages illicites, au détriment des intérêts financiers des Communautés.

– Les *comportements moralement répréhensibles* tels que la nomination, la passation de marchés ou la recommandation de personnes au bénéfice de récompenses ou autres avantages (même si aucune fraude ou irrégularité n'est commise) non sur la base du mérite mais par favoritisme à l'égard de parents, d'amis ou de connaissances.

– Les *manquements graves* ou persistants *aux principes de bonne gestion*<sup>19</sup>. »

Le Comité constatera d'ailleurs que ces catégories se recoupent et « qu'il n'est pas toujours facile (ni nécessaire, dans l'optique du Comité) d'établir une distinction entre elles dans tel ou tel cas. Cette distinction n'est faite que pour indiquer les critères que le Comité entend appliquer<sup>20</sup> ».

## LES NORMES DE BONNE CONDUITE

Le Comité est d'avis que ces différentes incriminations peuvent se ranger sous la catégorie plus large des « normes de bonne conduite » qui, certes, ne sont pas toutes écrites et qui ménagent de ce fait une marge d'appréciation, mais dont il constatera cependant « qu'il existe un

18. JOCE C 316 du 27 novembre 1995, p. 48.

19. Point 1.4.5 du premier rapport du Comité (souligné par nous).

20. Point 1.5.1 du premier rapport du Comité.

noyau commun de “normes minimales” ne faisant pas l’objet de dispositions explicites<sup>21</sup> que les titulaires de hautes fonctions publiques, notamment les commissaires et les membres de leurs cabinets, sont tenus de respecter<sup>22</sup> ».

On le voit, dans le cadre de la définition de l’objet même de sa mission, en analysant les termes du mandat qui lui était imparti, le Comité a été conduit à dégager l’existence de « normes de bonne conduite » : pas toujours explicites, elles lieraient néanmoins (en vertu de quoi ?) commissaires et entourages proches... On doit se demander si le principe de non-rétroactivité est entièrement respecté dans cette démarche ? Il est vrai que le Comité refuse de se considérer comme un tribunal...

126 LA RESPONSABILITÉ DE LA COMMISSION :  
ENTRE UNE RESPONSABILITÉ COLLECTIVE  
ET UNE RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE  
DE SES MEMBRES ?

La démission volontaire de la Commission, à la suite de la publication du premier rapport du Comité, peut s’analyser comme le premier cas d’application de l’article 215 T CE, § 1 (ex-159)<sup>23</sup> : il y est dit, en effet, que les fonctions de membres de la Commission, « en dehors des renouvellements réguliers et des décès, prennent fin individuellement par démission volontaire ou d’office ».

Cependant, pour certains, ce texte ne semble viser que les hypothèses de démission individuelle : l’article 201 T CE (ex-144), qui régit la motion de censure, indique que les membres de la Commission doivent, en cas de vote de la censure, « abandonner collectivement leurs fonctions », ce qui exclurait *a contrario* la possibilité d’une démission collective en dehors de la censure.

La décision de recourir à une démission collective volontaire (ou à un faisceau de démissions individuelles) peut aussi surprendre dans la mesure où le rapport du Comité n’a examiné que des programmes ou des activités gérés par un commissaire (et des services) en particulier. Sont ainsi passés successivement en revue plusieurs sujets : tourisme,

21. La seule référence explicite mentionnée par le Comité sera l’art. 213.2 T CE (ex-art. 157).

22. Point 1.5.2 du premier rapport du Comité.

23. Observé également par St. Rodrigues, *op. cit.*, p. 473.

programmes MED<sup>24</sup>, fonctionnement d'ECHO<sup>25</sup>, programme LEONARDO DA VINCI<sup>26</sup>, bureau de sécurité<sup>27</sup>, sûreté nucléaire<sup>28</sup>, ainsi que les dossiers concernant certains commissaires contre lesquels des allégations de favoritisme ont été portées. L'examen détaillé et précis de ces diverses activités auquel se livre le comité d'experts ne concerne pas, au surplus, l'ensemble des commissaires mais seulement ceux que leurs fonctions conduisaient à avoir ces dossiers dans leurs attributions. D'où l'hésitation de la Commission, au soir de la publication du rapport, se demandant si certaines démissions isolées ne suffiraient pas. Mais les déclarations de M<sup>me</sup> Pauline Green, présidente du groupe socialiste, réclamant la démission de la Commission dans son ensemble, ont vite rendu impossible une telle solution. On peut comprendre l'amertume de ceux des commissaires qui n'ont pas été visés par le rapport du Comité, dont la gestion n'a pas démerité et qui ont été malgré tout emportés<sup>29</sup>... la présence de certains d'entre eux dans la nouvelle Commission s'explique peut-être ainsi.

127

Cependant, certaines constatations générales reviennent comme autant de leitmotiv adressés à la Commission dans son ensemble : insuffisance de l'allocation de ressources humaines, non-exercice correct des responsabilités hiérarchiques, dysfonctionnements administratifs, négligences, tolérance de pratiques irrégulières, délégation de la mise en œuvre de programmes communautaires à des contractants privés sans

---

24. Il s'agit des programmes de coopération décentralisée avec les pays méditerranéens, engagés en 1992 et destinés à renforcer la coopération politique et économique de la Communauté avec les pays du sud de la Méditerranée de manière à équilibrer l'orientation à l'est de la Communauté.

25. European Community Humanitarian Office : créé en 1992 sous la forme d'une direction de la Commission, cet office a été établi pour donner à la Communauté un instrument efficace dans la gestion des situations d'urgence où son aide humanitaire est requise.

26. Ce programme, lancé en 1995, a pour objet la mise en œuvre d'une politique de la formation professionnelle, décidée par le Conseil, et complétant les actions menées par les États membres.

27. Placé sous l'autorité du président de la Commission, ce bureau assure la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments de la Commission ainsi que des personnes qui y travaillent.

28. Il s'agit de crédits destinés à améliorer la sécurité des équipements nucléaires des États membres en soutenant les actions qu'ils mènent.

29. Ainsi, M. K. Van Miert pouvait indiquer : « [...] on a complètement ignoré ce qui fonctionne très bien à la Commission, comme – j'ai la faiblesse de le croire – mon département de la concurrence. Nous prenons nos responsabilités du matin au soir. Quand vous lisez dans le rapport que les Sages n'ont rencontré personne qui prenne ses responsabilités, permettez-moi de dire que c'est faux » (*Bulletin de l'Agence Europe*, n° 7428, 19 mars 1999, p. 7).

contrôle suffisant, manque de réaction suffisamment rapide de la hiérarchie. Ces observations mettent ainsi en cause ses capacités d'organisation, de distribution et de contrôle des compétences, ainsi que son aptitude à réagir rapidement face à des dysfonctionnements qui, pour être graves, n'en demeurent pas moins essentiellement de nature administrative et financière. Ceci explique que le blâme distribué par le Comité ait pu s'adresser au collègue dans son ensemble : « Le Comité n'a pas rencontré de cas dans lesquels un commissaire était directement et personnellement impliqué dans des activités frauduleuses. Il a cependant mis au jour des affaires dans lesquelles les commissaires, ou la Commission en tant que collègue, portaient la responsabilité de cas de fraudes, d'irrégularités ou de mauvaise gestion dans leurs services ou leurs domaines de compétence<sup>30</sup>. »

128

#### LES CONSÉQUENCES DE LA DÉMISSION DE LA COMMISSION

Une première conséquence de sa démission a été que, jusqu'à son remplacement, la Commission a expédié les affaires courantes<sup>31</sup> en s'abstenant de toute initiative politique nouvelle. On a pu se demander si ce statut autorisait le président de la Commission démissionnaire, Jacques Santer, à se porter candidat aux élections européennes<sup>32</sup>.

A court terme, assez rapidement après la démission de la Commission Santer, les chefs d'État et de gouvernement se sont entendus, au Conseil européen de Berlin, les 24 et 25 mars 1999, sur le nom de M. Romano Prodi comme futur président de la Commission. Quelque temps plus tard, les gouvernements ont fait connaître la liste des commissaires qu'ils entendaient proposer, parmi lesquels figurent certains des membres de la Commission démissionnaire (MM. Monti, Liikanen, Kinnock, Fischler).

S'est posée à ce moment-là la question de savoir si la nouvelle Commission serait désignée et approuvée pour une échéance de quelques mois seulement afin de terminer le mandat de cinq ans de la

---

30. Point 9.2.3 du premier rapport du Comité.

31. La notion d'affaires courantes a été précisée par la Commission elle-même le 23 mars 1999 dans des « Lignes directrices » ; voir *Bulletin de l'Agence Europe – Europe documents*, n° 2133, 9 avril 1999.

32. Voir la motion de censure envisagée contre la Commission démissionnaire par les députés de sept groupes politiques le 7 avril 1999 ; *Bulletin de l'Agence Europe*, n° 7440, 8 avril 1999, p. 7.

Commission Santer expirant en janvier 2000, ou bien si le vote d'approbation du Parlement ouvrait une nouvelle période de cinq ans : en d'autres termes s'agissait-il pour la Commission à mettre en place après les élections européennes, de prolonger le mandat de la Commission démissionnaire ou de commencer un nouveau mandat ? La réponse juridique est controversée<sup>33</sup> mais le nouveau président désigné de la Commission, M. Prodi, a annoncé clairement que l'intention du Conseil européen avait été de le désigner jusqu'en 2004, soit un mandat complet de cinq ans, et qu'il serait obligé de tirer les conséquences d'un éventuel vote des députés ne confirmant la Commission que pour trois mois.

Au fond, la démission de la Commission a été considérée comme une victoire du Parlement européen, plus exactement comme l'amorce d'un rééquilibrage institutionnel en sa faveur. La démission de la Commission confirme ainsi la montée en puissance du Parlement, à la veille de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Ce traité, en effet, en augmente notablement les pouvoirs : notamment, le rôle du Parlement dans la désignation de la nouvelle Commission a été renforcé. L'article 214 T CE (ex-158) indique maintenant que le Parlement doit d'abord approuver la désignation du président de la Commission, faite d'un commun accord par les gouvernements des États membres, avant de voter l'approbation du collège dans son entier. Cette compétence a été entendue par le Parlement comme lui donnant le pouvoir de faire comparaître et d'interroger les commissaires désignés devant ses commissions, selon la nature de leurs probables portefeuilles<sup>34</sup>. Les auditions publiques, qui ont eu lieu dès le début du mois de septembre 1999, se sont déroulées avec un relief particulier, dans le souvenir de la démission de la Commission Santer. Elles ont été précédées par des réponses écrites à un questionnaire que chaque commissaire désigné a adressées à la commission compétente. Une fois les auditions terminées, le président de la commission parlementaire fera rapport au président du Parlement européen de ses conclusions.

129

---

33. Il semble que, le 5 mai 1999, le Parlement européen se soit prononcé pour une prorogation de trois mois : la solution vers laquelle on s'oriente est celle de deux votes successifs de l'Assemblée, l'un pour trois mois, l'autre pour un mandat de cinq ans, sans que le Parlement recommence en janvier 2000 la procédure des auditions préalables. (Voir en ce sens la proposition de M. Cox, président du groupe libéral, *Bulletin de l'Agence Europe*, n° 7542, 2 septembre 1999, avec laquelle le président du Parti populaire européen a marqué son accord.)

34. Cf. l'art. 33 de son règlement intérieur : les commissions entendent les déclarations des commissaires désignés, leur adressent des questions et font rapport au président du Parlement européen.

Ce véritable « examen de passage » des commissaires désignés est aussi une victoire du principe démocratique : on peut le rapprocher des pratiques en vigueur aux États-Unis et suggérer qu'il devienne courant dans les systèmes politiques des États membres, dont aucun ne connaît un système analogue.

130 Cependant, cette contribution salutaire de la crise à la démocratie européenne, presque unanimement saluée au moment où elle est survenue, doit être évidemment sérieusement nuancée par les très faibles taux de participation qu'ont connus les dernières élections européennes. Le message mobilisateur que Jacques Delors a tenté de faire passer : « voter pour une liste, c'est non seulement voter pour des députés, c'est aussi choisir le futur président de la Commission » n'a guère été entendu des électeurs, peut-être parce qu'il n'est que la transposition de la situation que ne connaissent qu'un ou deux États membres et que les conditions qui le vérifient là (scrutin uninominal majoritaire, bipartisme) font encore défaut à l'échelle européenne.

En fin de compte, la démission de la Commission aura été bénéfique si elle permet de se persuader de quelques évidences. La première, c'est qu'il faut en finir avec une vision de la Commission comme « bouc émissaire » de l'intégration européenne : la charger de tâches supplémentaires en lui refusant les moyens nécessaires (ce qui a conduit à recourir à des organismes extérieurs), ne pas appliquer à son égard le réflexe de la subsidiarité sont des demandes contradictoires qui apparaissent encore trop souvent dans les positions des gouvernements à chaque conférence intergouvernementale. La première leçon de la crise s'adresserait donc aux gouvernements des États membres, dont c'est la mission d'indiquer à quelle conception la Commission devrait se rattacher : doit-elle continuer d'être une simple administration internationale ? doit-elle se transformer, à terme, en un véritable gouvernement de l'Union européenne, seule ou en liaison avec le Conseil<sup>35</sup> ? La crise de 1999 peut ainsi aider à mesurer les enjeux et les implications de ce que devra décider la prochaine CIG.

La deuxième évidence confirmée par cette crise est la nécessité de réfléchir à une forme de responsabilité individuelle des membres de la

---

35. Le traité d'Amsterdam est ambigu : il contient quelques éléments renforçant la cohérence de la Commission comme le rôle joué par le président dans le choix de ses collègues ou les moyens qu'il reçoit pour diriger le collège. À l'inverse, la présence d'un M. PESCO (Politique étrangère et de sécurité commune) montre combien partagés sont les États membres sur le rôle exact de la Commission.

Commission. La « formule Prodi », proposée par le nouveau président de la Commission, c'est-à-dire l'engagement des commissaires de démissionner s'ils sont mis en cause pour des raisons sérieuses, va dans ce sens, l'articulation entre la formule Prodi et les compétences du Parlement restant encore à trouver. Aller au-delà, et instaurer une responsabilité des commissaires devant le Conseil, paraît en contradiction avec leur indispensable indépendance.

Enfin, la dernière évidence est que la future gestion de la Commission devrait être menée avec davantage de rigueur, les contrôles internes et externes qui existent recevant plus de crédibilité et plus d'impact. La culture administrative de la Commission devrait évoluer d'un modèle fondé encore sur le secret et l'opacité vers un modèle plus transparent et davantage accessible au public. Les « codes de conduite » adoptés par la Commission Santer vont dans ce sens et amorcent une réflexion nécessaire sur les paramètres de la gestion publique de la Commission de demain, dont les conclusions ne pourront manquer de concerner aussi les administrations centrales de chacun des États membres.

131

## R É S U M É

---

*La démission volontaire de la Commission, intervenue dans des conditions inhabituelles, laisse-t-elle présager un renouveau de la démocratie à l'échelle européenne ? Les résultats des élections européennes de juin 1999 permettent d'en douter. Le passage d'une responsabilité politique, qui n'a pas été prononcée par le Parlement européen alors qu'elle est prévue par le traité, à une responsabilité morale constatée par un comité d'experts illustre la difficulté de circonscrire la responsabilité d'une institution indépendante des États membres. La chute de la Commission révèle aussi la contradiction entre la volonté des États d'augmenter le nombre de ses tâches sans lui accorder les moyens correspondants. Elle signale enfin la difficulté de concevoir et de construire une fonction gouvernementale au sein de l'Union européenne.*