

Administrations Européennes: Fiche de Lecture

Myriam IEHL

Le chapitre "*Comitology: Over 50 Years of Institutional Reforms and Emerging Practices*" écrit par Gijs Jan Brandsma, est paru en 2015 dans *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*.

Gijs Jan Brandsma est un Assistant Professeur à l'université d'Utrecht au Pays-Bas, spécialiste en politique et gouvernance de l'Union européenne. Il s'intéresse en particulier à la transparence, à la responsabilité démocratique, aux processus décisionnels et aux relations entre les institutions européennes et les États membres. Son principal objet de recherche est la comitologie, notamment le pouvoir et contrôle interinstitutionnel au sein de tels systèmes de prise de décision. Il a écrit de nombreux papiers sur la responsabilité et légitimité de celles-ci, qui ont fait de lui un des auteurs principaux dans ce domaine. Par ailleurs, il est également l'auteur de recherches focalisées sur les trilogues, également à travers des analyses des standards de transparence des pratiques semi-informelles de prise de décision. En outre, il écrit ponctuellement pour la presse néerlandaise.

Résumé

Le chapitre tente d'établir un état de l'art de la recherche en science politique et administrative autour du système de la comitologie. Elle est le plus important mode de prise de décision à l'échelle européenne, si l'on en croit les chiffres : entre 2000 et 2500 mesures exécutives sont prises chaque année. Brandsma introduit d'abord l'enjeu de la conceptualisation de ce mode de gouvernance : la comitologie étant un système de prise de décision hybride au sein de l'union européenne, l'auteur observe qu'il est assez difficile à catégoriser. En effet, la comitologie est vue comme une partie intègre de la Commission, qui organise et guide les réunions de comité, et finalise l'adoption des mesures exécutives. En ce sens-là, elle fait partie de l'administration de l'Union Européenne. Cependant, l'auteur souligne que la comitologie revêt également un caractère exécutif, avec des dynamiques de prises de décision autonomes : les négociations conduites entre experts et représentants des états-membres témoignent d'un espace prône à l'interaction, qui d'une certaine manière est détaché de la Commission.

Ce chapitre cherche à dépeindre les consensus et désaccords concernant la comitologie comme objet de recherche, pour essayer de préciser sa nature et les débats qui la définissent.

Tout d'abord, l'auteur se penche sur l'évolution historique du système de la comitologie et les différentes réformes qui ont mené son actuelle organisation. Il rappelle que la comitologie est un système qui se distingue en deux processus différents, selon le type de législation en vigueur. Elle peut concerner des actes législatifs concernés par l'article 291 TFEU, c'est-à-dire « lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires », et prennent le nom de comités de mise en œuvre. Le deuxième processus, lui, est utilisé pour les actes délégués, c'est-à-dire qui modifient ou sont ajoutés à un texte déjà existant. Ces deux types de prise de décision se distinguent par la façon dont sont votés les actes, et les droits des institutions du Conseil et du Parlement au long du processus. L'auteur note qu'au fil des réformes de la comitologie, on a vu le nombre de différentes procédures de votes diminuer, notamment les plus strictes, qui ont disparu de manière graduelle. De plus, le Parlement a gagné en contrôle, notamment obtenant un droit de veto dans certains cas de figure.

Les trois débats académiques sur lesquels se concentre ce chapitre sont les suivants : tout d'abord, l'auteur se penche sur les différentes dynamiques au sein du système de comitologie, notamment les déséquilibres institutionnels qu'elle entraîne, et quelles théories peuvent expliquer son fonctionnement actuel. Brandsma explique que les développements du système peuvent être justifiés par des théories institutionnelles de choix rationnel, qui sont les seules utilisées dans la littérature pour expliquer les évolutions de la comitologie.

Par la suite sont analysés les types d'interaction au sein des comités. L'auteur observe que de nombreux auteurs associent la comitologie à un exemple classique de négociation intergouvernementale basée sur les théories institutionnelles de choix rationnel. Cependant, il souligne que cette position est contredite par la théorie du supranationalisme délibératif, avancée par certains qui voient la comitologie comme un mode de prise de décision supérieur. Brandsma se penche aussi sur la question de la sociologie des représentants nationaux, notamment leur sentiment d'allégeance au projet Européen, qui malgré tout reste subordonné à leur sentiment d'appartenance nationale.

Pour finir, la troisième partie explore les enjeux soulevés par le système de la comitologie, notamment l'étendue de la délégation de pouvoirs à la Commission, ainsi que la responsabilité des institutions : quels acteurs sont redevables, et à qui ? Il décrit notamment les trois forums à qui la Commission est redevable (le Parlement Européen, la société civile, et les services nationaux propres à chaque Etat-Membre), et l'accès à l'information de ces acteurs.

Brandsma conclut en observant que la comitologie n'est plus un objet de recherche inexploré. En effet, il souligne que ce système de prise de décision reflète de nombreux débats et dynamiques qui existent à l'échelle de l'Union Européenne. En outre, il décrit les nouvelles réformes relatives aux actes délégués et les enjeux d'interaction politico-administrative qu'elles soulèvent.

Méthode

Dans « Comitology: Over 50 Years of Institutional Reforms and Emerging Practices », Brandsma compare la littérature existante sur trois débats relatifs à la comitologie. La méthode qu'il utilise est une analyse qualitative d'un corpus d'articles académiques. Comme l'auteur fait un état de l'art de la littérature existante, ce chapitre prend une approche plutôt descriptive et ne tente pas de démontrer une hypothèse précise. Brandsma compare les différentes positions adoptées par les auteurs et cherche des consensus au sein de la communauté académique. Il ne cherche pas à établir une définition précise de la comitologie mais plutôt à exprimer les nuances au sein de la recherche existante. Pour cela, il choisit d'abord d'introduire les développements du système au fil des réformes et son organisation actuelle, puis développe sur les différents débats dont la comitologie fait objet.

Points notables

L'auteur soulève le fait que la comitologie comme structure et système de prise de décision est un prisme reflétant de nombreux débats clés ayant lieu à l'échelle communautaire. En effet, ces débats sont liés aux tensions entre les logiques supranationales et intergouvernementales, mais aussi aux luttes de pouvoir interinstitutionnelles. De plus, une des questions centrales abordées par l'auteur est celle de la responsabilité des institutions lors des processus de comitologie, qui ont la

réputation d'être opaques. Quels jeux de pouvoirs sont observables à travers le système de la comitologie, et à quels standards de transparence ces pratiques doivent-elles répondre ? L'auteur aborde cette question en notant notamment que le Parlement est un des acteurs principaux lorsque l'on pense l'équilibre institutionnel de ce type de prise de décision, et ce chapitre témoigne du fait que ses capacités d'observation étaient très limitées jusqu'à la réforme de 2006. Au fil de l'évolution du cadre légal, le Parlement a pu gagner en compétences de contrôle. Cependant, Brandsma souligne qu'en pratique, ces capacités ne sont pas utilisées du mieux qu'elles pourraient l'être, notamment à cause des procédures propres au fonctionnement du Parlement. En général, il note que les institutions européennes deviennent de plus en plus redevables au fur et à mesure des réformes, et la comitologie suit cette tendance. Les problèmes de légitimité qui avaient été soulignés notamment au tournant du siècle dans la communauté académique ne sont, selon Brandsma, plus autant d'actualité, considérant l'évolution des standards de transparence, et la position plus forte du parlement, par exemple.

Cependant, bien que l'article note des progrès dans ce sens, l'auteur souligne que les débats de longue date autour de la comitologie ne sont plus inexplorés mais doivent être étudiés selon le contexte actuel. Il note un départ dans la structure de la comitologie depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Celui-ci soulève de nombreuses autres questions, en particulier par rapport à l'introduction de l'article 290 concernant les actes délégués, qui rend informelle une grande partie de ce processus. Selon lui, les développements des interactions politico-administratives liées à ces réformes restent à être observés, ainsi que les potentiels remodelages institutionnels qui suivront.

A ce jour, Brandsma a notamment élaboré sur les actes délégués après la publication de ce chapitre dans d'autres articles. Dans la continuité d'une analyse des réformes, il se concentre notamment sur les points faibles et forts de la dernière version de ce système, évaluant les nouveaux standards auxquels la Commission est soumise.