

LES ENJEUX DE L'UNION EUROPÉENNE

La Commission européenne, organe exécutif de l'Union européenne et collège de vingt commissaires indépendants des gouvernements, annonçait le mardi 16 mars 1999 sa démission collective, une première dans l'histoire de la construction européenne. Au-delà des circonstances qui l'ont provoquée, cette crise est révélatrice des rapports difficiles entre les pouvoirs européens. Ce conflit reste significatif au moment où se posent la question de l'approfondissement institutionnel et celle de l'élargissement, aux pays de l'Est notamment. Cependant, la démission de la commission Santer ne signifie pas pour autant une victoire du Parlement européen et de la démocratie, les citoyens et les parlements nationaux restant toujours aussi peu consultés.

PAR VAIA DEMERTZIS

Ce rappel historique trouve toute sa pertinence dans l'actualité immédiate de la Commission européenne et, plus globalement, dans la problématique de l'intégration européenne. Une intégration qui se joue actuellement sur deux fronts : l'approfondissement du système institutionnel européen (ce que les anglophones nomment « deepening ») et l'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux pays membres (ou « widening »).

Le premier front manifeste l'enjeu de la Convention, notamment par la délicate question de la distribution des pouvoirs entre États membres et institutions européennes et entre institutions européennes elles-mêmes, alors que le deuxième tient dans les négociations pour un élargissement à l'Est le 1^{er} mai 2004 et l'accroissement consécutif de la diversité de l'Union européenne. Mais les deux sont liés par la nécessité d'une réforme interne avant l'élargissement, sous peine de se retrouver dans la situation conflictuelle de

LA CRISE DE LA COMMISSION SANTER

1999. Il est en effet utile dans cette optique de se remémorer les crises qui ont secoué la machine communautaire au cours de son édification car elles reflètent l'évolution des rapports de force et des enjeux de pouvoir en cours dans les discussions actuelles. La crise de la Commission Santer en 1999 est à ce titre révélatrice.

Cette démission de la Commission Santer faisait suite à un rapport accablant d'experts indépendants sur les pratiques frauduleuses et irrégularités dans la gestion des fonds européens. C'est après avoir évité de justesse une motion de censure à Strasbourg (votée le 14 janvier 1999 par 232 voix sur 626, ce qui avait été insuffisant pour forcer la Commission à se démettre mais avait déjà constitué un sévère avertissement à l'exécutif bruxellois) que le Parlement européen avait demandé par une résolution commune la mise en place d'un comité de cinq experts indépendants (les « Sages ») sur les fraudes à la Commission européenne.

Le premier rapport de ce comité d'experts indépendants, remis le 15 mars 1999, soulignait et dénonçait que les autorités bruxelloises avaient « perdu le contrôle sur l'administration qu'elles sont supposées gérer », ce qui impliquait dès le départ « la lourde responsabilité » du collège des commissaires dans son ensemble, en épinglant plus spécifiquement la commissaire française Edith Cresson pour accusations de népotisme entre autres. Dans tous les dossiers cités où des fraudes et irrégularités avaient été commises (aide humanitaire, aide aux pays méditerranéens, tourisme, formation professionnelle, sûreté nucléaire à l'Est), il était reproché à la Commission d'avoir eu des ambitions au-dessus de ses moyens.

En dénonçant non seulement le non-exercice de la responsabilité (« Il devient difficile de trouver quelqu'un à la Commission qui ait le moindre sentiment d'être responsable »), mais davantage encore le manque de conscience au plus haut niveau de ce que peut constituer le concept de responsabilité (« Les autorités publiques ont perdu le contrôle sur les administrations qu'elles sont supposées gérer »), les Sages condamnaient en fait le président Santer à exercer sa responsabilité politique et à présenter la démission de toute la Commission, d'autant plus que J. Santer s'était personnellement engagé à suivre les recommandations du rapport. La plupart des dysfonctionnements, soulignait toutefois le rapport des Sages, étaient le fait de la précédente Commission (Delors 1985-1995) ou dataient d'avant encore.

Les commissaires non incriminés dans le rapport avaient réagi avec amertume à la démission collective, tout en l'assumant puisque le principe de collégialité est inscrit dans les traités de l'Union européenne. Selon le président de la Commission européenne, la démission collective était un « acte politique » : comme elle s'y était engagée, la Commission avait « pris ses responsabilités, même si elle juge(ait) le rapport déséquilibré ». Toutefois, a estimé le président démissionnaire, « une crise peut être salutaire et j'espère qu'elle contribuera à rétablir un fonctionnement harmonieux des institutions ». Notamment entre les deux institutions en cause... puisque cette crise institutionnelle semblait témoigner d'un rééquilibrage des pouvoirs européens, au profit du Parlement de Strasbourg.

LES FORCES EN PRÉSENCE

Cette démission collégiale avait fait et fait encore couler beaucoup d'encre... Les réformes administratives élaborées et mises en œuvre par la Commission Prodi, qui a succédé à la Commission Santer, sont attendues et redoutées par toutes les institutions européennes et par les fonctionnaires européens eux-mêmes. Ce sujet ne manquant pas d'angles d'approche, nous aimerions, maintenant que les passions institutionnelles semblent retomber alors que les passions administratives et syndicales sont à l'œuvre, souligner le caractère institutionnel de cette crise : deux acteurs fondamentaux dont on a pu dire qu'ils jouaient un jeu à somme nulle, un gagnant (le Parlement européen) et un perdant (la Commission européenne). Mais est-ce aussi simple ? Et comment leurs rapports ont-ils évolué depuis ?

Sans la Commission de Bruxelles, l'Union européenne serait une organisation internationale comme les autres. La grande idée de Jean Monnet a été d'en faire le moteur de la construction européenne. Une sorte de « Haute Autorité », gardienne des traités et titulaire d'un droit d'initiative quasi exclusif. Pendant des années, selon le principe qui veut que « la Commission propose, le Conseil des ministres dispose », elle a parfaitement rempli son rôle d'impulsion et de surveillance mais le discrédit qu'elle a connu dès 1998, au travers de la révélation d'affaires internes, a débouché sur la crise de 1999, révélant un rapport de force entre le Parlement européen (dont les pouvoirs ont été accrus par le traité d'Amsterdam de 1997) et la Commission, devenue primordiale dans l'intégration communautaire.

Aussitôt connue la teneur de ce rapport mettant en cause la Commission « en tant que collègue », les deux principaux groupes politiques du Parlement européen (les socialistes et les démocrates-chrétiens) avaient réclamé le départ de la Commission Santer, en brandissant la menace d'une motion de censure. La présidente du groupe socialiste au Parlement européen (groupe à l'époque le plus puissant), P. Green, insistait quant à elle sur la nécessité d'« un changement profond de la culture administrative européenne pour établir la confiance dans l'opinion ». W. Martens, président du groupe P.P.E. (démocrate-chrétien) au Parlement européen, reprenait cette idée en invoquant une « nouvelle culture de la responsabilité politique et un sens de la responsabilité démocratique au sein de la Commission européenne ». La vice-présidente du Parlement européen, N. Fontaine, soulignait ainsi le rôle qu'avait pu jouer le Parlement européen dans cette crise institutionnelle en insistant sur son pouvoir accru et la volonté concomitante de ses membres de l'exercer : « En exigeant de la Commission plus de transparence et de rigueur de gestion, le Parlement européen a exercé son rôle démocratique. »

LES FACTEURS D'UNE GUERRE INSTITUTIONNELLE

Cette crise institutionnelle, révélatrice d'une guerre des institutions, avait pris place et forme depuis quelque temps déjà... Quels en ont été les facteurs principaux¹ ?

L'accroissement des tâches auquel a dû faire face la Commission

Ces tâches déléguées tant par les États membres que par le Parlement européen n'avaient pas été accompagnées par les ressources adéquates. J. Santer, interviewé après la motion de censure rejetée par le Parlement européen en janvier 1999, déclarait lui-même : « La crise que nous traversons est la conséquence de la transformation de nos missions depuis 1989. La gestion a pris le pas sur la conception. Peut-être n'avons-nous pas eu assez d'expertises pour accomplir ces nouvelles tâches². » Ainsi que le soulignait d'ailleurs le rapport du comité des Sages. Sous l'influence des conservateurs britanniques, les États membres avaient rogné le budget de fonctionnement de l'exécutif bruxellois alors même que l'extension de ses compétences impliquait une croissance de ses effectifs. À partir des années nonante, l'habitude avait donc été prise de déléguer la gestion des budgets colossaux à des entreprises privées sur lesquelles la Commission ne possédait pas de réels moyens de contrôle. Les capitales avaient renoncé à toute réforme de la Commission comme en témoigne le traité d'Amsterdam. Il est donc nécessaire d'insister sur la responsabilité des trois institutions européennes : le Parlement et le Conseil des ministres ont délégué trop de tâches à la Commission sans les ressources nécessaires et la Commission n'a pas refusé cet accroissement des tâches dans le but de s'imposer comme une institution forte dans l'Union européenne. De fait, accablée de missions multiples sans avoir les moyens d'y répondre, l'administration européenne n'a pu jouer son rôle de proposition et d'intégration, ce qui lui fut aussi largement reproché.

En lien avec le facteur précédent, le manque de personnel

Contrairement à l'idée reçue, la Commission n'a pas assez de fonctionnaires pour remplir les missions de plus en plus nombreuses qui lui sont attribuées. D'où la sous-traitance à des cabinets privés pas toujours qualifiés et sur lesquels la Commission n'exerce qu'un très faible contrôle. Le commissaire de Silguy déclarait que « si on appliquait les conclusions de manière opérationnelle du rapport des Sages, il faudrait embaucher à la Commission sept-mille à huit-mille fonctionnaires supplémentaires ».

¹ Selon les analyses de Bollaert B., « La Leçon », *Le Figaro*, 16 mars 1999 ; Duplat G., « Éditorial : Le choc nécessaire », *Le Soir*, 16 mars 1999 ; et « Éditorial : Une chance pour l'Europe », *Le Monde*, 17 mars 1999.

² Interview de J. Santer, *Libération*, 3 février 1999.

L'accroissement des compétences du Parlement européen

Progressivement a aussi émergé un nouveau pouvoir au sein de l'U.E. et qui a influé sur l'indépendance de la Commission: le Parlement européen dont les compétences ont été significativement accrues. Il vote le budget et en contrôle la bonne exécution. Depuis 1992 (traité de Maastricht), il partage le pouvoir législatif avec le Conseil des ministres. Ce pouvoir de codécision s'appliquait au départ à une quinzaine de secteurs seulement; le traité d'Amsterdam l'a étendu à d'autres matières. Enfin, le Parlement européen joue un rôle important dans la nomination du président de la Commission, qu'il doit approuver par un « vote d'investiture ». Il émet aussi un vote global sur les dix-neuf autres commissaires pressentis, après audition de chacun d'entre eux. Il peut aussi depuis 1993 créer des commissions d'enquête, et, bien sûr, voter la censure à la majorité des deux tiers des présents. Le Parlement manifeste ainsi de nouveaux pouvoirs aux dépens de la Commission et du Conseil des ministres, dont il s'est émancipé. Tout naturellement, il veut les exercer et contrôler l'exécutif comme cela se fait dans toute bonne démocratie parlementaire. En obtenant la démission de l'exécutif sans même exercer son droit de censure, il a remporté une victoire incontestable qui bouleverse l'échiquier politique: les chefs d'État et de gouvernement devront tenir compte de la place centrale que le Parlement européen occupe désormais dans la vie politique européenne.

Le challenge de la démocratie

La Commission européenne souffrait et souffre toujours d'un déficit démocratique et donc d'un manque de légitimité. Les commissaires ne sont ni élus ni véritablement sanctionnés, ni même contrôlés, par le Parlement (même si l'approbation du Parlement européen est désormais nécessaire pour la désignation des commissaires, ce qui leur donne une certaine légitimité démocratique). Pour compenser ce déficit, l'opinion européenne réclame la mise en œuvre d'une morale publique sans faille: la Commission doit rendre l'image de la bonne gestion et de l'intégrité. La démission collective de la Commission a été analysée par certains observateurs comme un moyen de rétablir la confiance publique et la crédibilité des institutions européennes auprès des citoyens, en marquant ainsi une rupture par rapport à des pratiques peu démocratiques. La Commission avait sous-estimé l'évolution de « l'esprit public » européen. Ce facteur est aussi lié à l'attitude des États membres qui, en envoyant des candidats commissaires « has been » dans leur propre pays, n'ont guère favorisé l'autorité politique et morale de la Commission.

Le challenge de l'efficacité

La Commission ne semble guère compétente en management. C'est ce que laisse entrevoir la mauvaise gestion, ou tout au moins la gestion peu rigoureuse, des masses budgétaires destinées à l'aide humanitaire, à la coopération au développement et la promotion de la transition politique et économique en Europe orientale. Composée de multiples traditions nationales, la Commission n'a par ailleurs pas développé de structure propre, ni de culture administrative, qui puisse l'aider dans cette tâche.

Le poids du nombre: « Widening needs deepening »

L'élargissement progressif de l'Union européenne³ (quinze États se côtoient désormais au lieu des six pays fondateurs) aurait dû inciter à modifier la gestion de la Commission mais cela ne fut pas le cas. Dès 2004, vingt-cinq États composeront l'Union européenne élargie avec l'adhésion de dix nouveaux pays de l'Europe centrale et orientale. Cette perspective aurait dû inciter une réforme des institutions européennes (pas seulement la Commission, que l'on songe par exemple aux problèmes rencontrés dans un Conseil des ministres à vingt-cinq) pour en assurer l'efficacité future. Le nombre de commissaires par État membre posait ainsi problème même si les commissaires ne représentent pourtant pas leur pays au sein du collège. La Commission est en effet contradictoire dans son rapport aux États membres: à la fois intergouvernementale (puisque la nomination des commissaires est à l'origine fondée sur des décisions nationales) et supranationale (parce que gardienne des traités et, à ce titre, conscience de l'Union européenne).

La personnalité fade de Santer après Delors

Avec J. Santer, l'institution de la Commission n'était jamais apparue comme porteuse d'idées nouvelles et de projets mobilisateurs, à la différence de la Commission Delors: si Delors a manqué d'intérêt pour la réforme interne, Santer a manqué de leadership. Mais ce facteur découle de la responsabilité des chefs d'État et de gouvernement: le choix de J. Santer en 1994 pour succéder à Delors est dû en grande partie à la volonté discrète de ceux-ci de disposer d'une Commission plus malléable que celle dirigée par Delors. Les gouvernements ont en effet toujours trouvé dans la Commission un bouc émissaire commode face aux difficultés naissant de la mise en place de politiques impopulaires.

L'affaire des fraudes n'est donc que la résultante du télescopage entre l'extension des compétences de la Commission, son fonctionnement suranné et sa composition aléatoire. Mais l'action du Parlement européen n'est bien évidemment pas étrangère à la crise... Premièrement, sans la violente offensive des eurodéputés en janvier, l'équipe de Santer n'aurait pas demandé à un groupe de cinq experts indépendants d'enquêter sur les affaires de fraude, de corruption et de népotisme au sein de l'exécutif bruxellois. Deuxièmement, sans la pugnacité des élus européens, soucieux de se mettre en valeur à quelques semaines des élections européennes qui s'annonçaient très serrées, le collège des commissaires n'aurait pas démissionné en bloc... Une guerre institutionnelle dont est apparemment sorti grandi le Parlement européen.

DE LA GUERRE À L'ARMISTICE

La Commission avait besoin d'un redressement pour retrouver crédibilité et influence auprès du Parlement, des États membres et des citoyens. Au-delà de la question immédiate d'une nouvelle équipe de commissaires se posait

³ La nécessité d'un approfondissement de l'U.E. avant son élargissement a d'ailleurs été à l'ordre du jour des dernières conférences intergouvernementales: le traité de Nice en fait foi.

LA CRISE DE LA COMMISSION SANTER

la problématique de la responsabilité individuelle: le Parlement européen ne devrait-il pas non seulement adopter le collège des commissaires collectivement mais aussi chaque commissaire individuellement, ce qui induirait de ce fait une responsabilité individuelle des commissaires?

Un enjeu de taille se dessinait lors de la désignation du successeur de Santer. Une personnalité politique de premier plan aurait induit une Commission forte, laquelle aurait constitué une soupape de sécurité pour défendre les intérêts des petits États membres face aux grands, qui déterminent souvent la construction européenne. Les grands États, voulant préserver leurs prérogatives et leur pouvoir, préféreraient reléguer la Commission au second plan. Le Parlement européen raisonnait de la même façon: une Commission forte lui aurait fait de l'ombre. Les propos de P. Green (présidente du groupe socialiste) sont à ce titre éloquentes: « Il doit y avoir un changement profond de la culture administrative européenne pour établir la confiance dans l'opinion. » Une manière de requérir une Commission comme simple secrétariat, au service du Conseil et du Parlement?

La pression du Parlement européen s'étant faite forte pour un remplacement rapide de la Commission démissionnaire, le Conseil européen décidait dès le sommet de Berlin (24 et 25 mars 1999) de nommer l'ancien Premier ministre italien Romano Prodi, personnalité mitigée (entre un Delors charismatique et un Santer insignifiant), à la tête de la future Commission, nomination que le Parlement européen entérinait le 5 mai 1999. Le traité ne prévoyant aucun délai en cas de démission des commissaires pour leur remplacement, la Commission démissionnaire traita les « affaires courantes » jusqu'à la nomination de la nouvelle équipe, conformément aux dispositions du traité.

Après avoir auditionné les candidats commissaires début septembre 1999, le Parlement européen précisait les éléments de sa demande de « code de bonne conduite » pour ses futures relations avec la Commission européenne, dans une résolution d'accompagnement à l'investiture de la Commission Prodi votée à une large majorité (il s'agissait d'un double vote: pour le mandat restant de la commission démissionnaire allant jusqu'au 22 janvier 2000 et pour le mandat normal de cinq ans à partir de cette date). Le président de la nouvelle Commission avait en effet dû prendre un certain nombre d'engagements pour obtenir la confiance d'une majorité des six-cent-vingt-six députés qui avaient consigné ces promesses dans une résolution adoptée par cinq-cent-huit voix. Cette résolution prévoyait notamment que n'importe quel commissaire européen cité à comparaître en justice pour corruption en cours de mandat soit suspendu de ses fonctions. Selon la résolution, la Commission devrait « en règle générale » appuyer les amendements qui auraient recueilli un consensus au sein du Parlement européen. L'ancien Premier ministre italien s'est aussi engagé à ce que les commissaires soient présents devant les commissions parlementaires ou séances plénières chaque fois que le Parlement le demanderait, et que le Parlement européen soit également associé aux réformes internes de la Commission. La hache de guerre paraît enterrée entre les deux institutions européennes, provisoirement du moins.

LA CRISE DE LA COMMISSION SANTER

Plus qu'une réforme sur l'efficacité et la responsabilité au sein de la Commission européenne, le débat portait ainsi (et porte toujours) sur la distribution du pouvoir politique entre États membres et institutions européennes et entre institutions européennes. De fait, la Conférence intergouvernementale de Nice en 2000, qui s'est aussi occupée de réformes institutionnelles, a convenu qu'après 2005, le collège comprendrait un commissaire par État membre et au maximum vingt-sept commissaires après tous les élargissements; ce qui signifie que tous les États membres n'auront plus la garantie d'être représentés par un commissaire national au sein de la Commission. Dès lors, il y a renforcement du caractère supranational de la Commission en raison de la moindre possibilité d'influence étatique sur le collège.

UN TRAITÉ D'ARMISTICE AMBIVALENT

La nouvelle Commission présidée par R. Prodi a commencé ses travaux sur la réforme dès ses premières réunions informelles en juillet, en se fondant notamment sur les propositions et les travaux de la Commission précédente et sur les recommandations des experts indépendants concernant la réforme de l'institution. Un vice-président de la réforme administrative a été nommé en la personne du commissaire britannique Neil Kinnock. Dès les premières réunions de la Commission, des décisions opérationnelles ont été prises, telles que les codes de conduite des commissaires, la réorganisation des structures administratives de la Commission. Faisant suite à cette première série de mesures, la Commission s'est engagée dans la conception d'un vaste programme intégré de réforme institutionnelle, comprenant des plans détaillés et un calendrier complet de la mise en œuvre des changements déterminés.

La nécessité de ces réformes engagées par la Commission est en partie liée au large fossé entre les tâches attendues de la Commission par les États membres et le Parlement européen et les ressources financières et humaines mises à sa disposition pour les traiter efficacement. Une nouvelle approche devait dès lors être élaborée avec le Conseil et le Parlement européen. Le Conseil et le Parlement européen doivent prendre conscience, dans leur rapport à la Commission, du refus potentiel de la Commission de se voir attribuer de nouvelles tâches afin de sauvegarder les intérêts des citoyens européens dont celui de disposer d'une bonne gestion des affaires européennes.

La stratégie de modernisation entamée par la Commission est détaillée dans le Livre blanc « Réforme de la Commission européenne⁴ » et le plan d'action de nonante-huit mesures qui en détermine la mise en œuvre. Approuvé

⁴ La stratégie de réforme est basée sur quatre axes reliés: le développement d'une culture axée sur le service, un nouveau système de planification stratégique et une programmation pour définir les priorités ainsi que l'affectation et l'utilisation efficiente des ressources, une réforme globale de la politique du personnel et une modernisation de fond de la gestion financière et de son contrôle. Toutes les mesures qui en résulteront renforceront ainsi une culture interne fondée sur la notion de service, culture dont nous avons souligné l'absence comme un facteur de la crise de mars 1999.

par le collège des commissaires dans son ensemble le 1^{er} mars 2000, ce Livre blanc cherche à équiper la Commission pour qu'elle puisse affronter aussi efficacement que possible les derniers enjeux en date qui défient l'Europe. Cette réforme a fait l'objet d'une intense consultation tant avec le personnel de la Commission qu'avec le Conseil européen et le Parlement européen. Ainsi, a été élaboré et signé en juillet 2000 un accord-cadre entre la Commission et le Parlement européen (répondant aux demandes du Parlement européen dans sa résolution accompagnant l'investiture de la Commission Prodi) visant à renforcer la responsabilité et la légitimité de la Commission par la consolidation du contrôle démocratique, à étendre le dialogue constructif et la coopération politique entre les deux institutions, à améliorer la circulation des informations et à consulter et informer le Parlement européen sur les réformes administratives de la Commission. Une coopération en voie de restauration entre les deux institutions? Une coopération qui a dans tous les cas débuté sous des auspices plutôt ambigus, R. Prodi estimant que « l'U.E. a besoin d'une Commission forte, une entité politique reconnaissable en tant que telle dans toutes ses actions »...

L'APRÈS-GUERRE: VAINQUEUR OU VAINCU...

L'affaiblissement considérable de la Commission Santer et sa démission collective ont porté un rude coup au fonctionnement des institutions de l'Union, en modifiant le rapport des forces entre elles et en nourrissant les tentations, au sein du Parlement européen et chez les grands États membres, d'exploiter ce déséquilibre. Parce que cette démission collégiale reconnaît à la fois la primauté d'une éthique stricte et la nécessité d'un contrôle démocratique de son action, elle procède de la sorte d'un principe essentiel en démocratie: l'exécutif doit être responsable devant le législatif (Parlement européen). De fait, la démission de la Commission de Bruxelles rouvre le débat sur la réforme des institutions de l'U.E. Il semblerait que le Parlement européen seul sorte grand vainqueur de cette démission. Mais la question n'est pas aussi tranchée. D'une part, le Parlement européen n'échappe pas non plus aux critiques formulées à l'encontre de la Commission Santer, et la bataille démocratique que les eurodéputés ont engagée exige d'eux de nouveaux devoirs de transparence, d'imagination et de présence parfois délaissés dans le passé: mauvaise gestion (entre autres le cas du Caprice des dieux qui veille sur le paradis bruxellois), rapports équivoques avec les lobbys, népotisme... D'autre part, souvent traitée d'« institution technocratique », la Commission a néanmoins, rappelons-le, exercé dans cette crise une responsabilité politique...

Quant au déficit démocratique, il réside moins dans l'insuffisance du contrôle parlementaire que dans le fossé qui sépare les citoyens des institutions européennes à laquelle seule une plus grande implication des parlements nationaux pourrait remédier⁵. Plutôt que d'évoquer les événements de mars

⁵ La conférence intergouvernementale de Nice a d'ailleurs souligné le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne qui devra faire partie des débats d'avenir de l'Union européenne.

1999 comme une victoire des citoyens européens, dans le contrôle du Parlement européen sur la Commission, il vaudrait mieux donc insister sur le caractère particulièrement institutionnel de ce conflit entre deux institutions supranationales que les citoyens européens ont regardé s'affronter de l'extérieur. Inutile donc de crier au miracle de la volonté populaire ou de s'extasier sur une nouvelle démocratisation des institutions européennes. Avec le recul, nous pouvons en effet constater que rien n'a changé, ou si peu, dans le rapport des citoyens aux institutions européennes. Si des efforts ont été accomplis par les institutions elles-mêmes (songeons au libre accès citoyen aux documents des institutions), le quotidien des citoyens européens est toujours caractérisé par l'incompréhension... Relativisons donc cette crise institutionnelle ou plutôt non, car la crise fut importante, mais relativisons les propos qui furent tenus à son propos.

Ces deux institutions européennes n'ont eu de cesse de s'imposer face aux entités nationales, en particulier face au Conseil, expression des intérêts nationaux. Bien sûr, entre la Commission et le Parlement, ce dernier est le plus démocratique, mais une autre comparaison pourrait être soulevée: celle du caractère démocratique des Parlement européen et parlements nationaux qui doivent eux rendre des comptes réels à l'opinion publique. Une primauté du Parlement européen sur les autres institutions de l'Union européenne ne mènerait pas à une plus grande européanisation ni à une légitimité renforcée des institutions européennes... Supranationalité et européanisation des mentalités ne vont pas encore de pair, et c'est pourquoi B. Cassen propose l'introduction des parlements nationaux dans le processus de prise de décision à travers l'instauration d'une sorte de formation interparlementaire qui se tiendrait de façon permanente pour tenter de développer cette légitimité européenne qui fait défaut⁶. En définitive, cette émancipation du Parlement européen ne doit pas s'accompagner d'un affaiblissement du collège bruxellois, sous peine de tomber dans un fédéralisme parlementaire qui, s'il n'est pas voulu et donc soumis à contrôle, ne serait guère plus avantageux.

Vaia Demertzis

Bibliographie

- Amalric J., « Éditorial: Démission », *Libération*, 19 mars 1999.
Aubert P., « Éditorial: Après la pluie... », *La Tribune*, 16 mars 1999.
Bollaert B., « Le drôle de jeu du Parlement », *Le Figaro*, 17 mars 1999.
Cassen B., « À Bruxelles, une Commission chasse l'autre », *Le Monde diplomatique*, 7 avril 1999.
Cini M., « The European Commission », dans Warleigh A. (éd.), *Understanding European Union Institutions*, Routledge, London, 2002.
Commission européenne, *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne 1999*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000.

⁶ Cassen B., « À Bruxelles, une Commission chasse l'autre », *Le Monde diplomatique*, 7 avril 1999.

LA CRISE DE LA COMMISSION SANTER

Commission européenne, *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne 2000*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.

Commission européenne, *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne 2001*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002.

Crouigneau F., « Catharsis », *Les Échos*, 17 mars 1999.

Deger M., « La guerre des institutions est déjà déclarée », *La Tribune*, 17 mars 1999.

Delattre L., « Une crise qui couvait depuis plus de six mois », *Le Monde*, 17 mars 1999.

Docquier J., « Les trois institutions européennes en quête d'un nouvel équilibre », *Les Échos*, 10 juin 1999.

Duchateau J.-P., « Éditorial: Ce rapport est assassin... », *La Libre Belgique*, 16 mars 1999.

Duplat G., « Éditorial: Le choc nécessaire », *Le Soir*, 16 mars 1999.

Durieux J., « Bulletin de santé européen », *La Libre Belgique*, 12 juillet 1999.

Gosset O., « Éditorial: Un nouveau départ avec la Commission Prodi », *L'Écho*, 16 septembre 1999.

Mudry P., « Éditorial: Qui? », *La Tribune*, 17 mars 1999.

Peyrefitte A., « Rude réveil », *Le Figaro*, 17 mars 1999.

Quatremer J., « Le rude apprentissage de la démocratie », *Libération*, 16 mars 1999.

Quatremer J., « Pourquoi le "Moloch" a éclaté », *Libération*, 17 mars 1999.

Tucker E., Smith M. et Norman P., « Fraud report attacks E.U. executive for severe failings », *Financial Times*, 16 mars 1999.

Conclusions du rapport du Comité d'experts indépendants sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne, <http://www.europarl.eu.int/experts/fr/9.htm>, 14 mai 2000.

« Éditorial: Une chance pour l'Europe », *Le Monde*, 17 mars 1999.

Interview de J. Santer, « Démissionner n'aurait pas servi l'Europe », *Libération*, 3 février 1999.

Interview de Y.-T. de Silguy, « La Commission est logique avec elle-même », *Le Figaro*, 17 mars 1999.

« Le rapport dévastateur des "sages" qui a entraîné la démission de la Commission européenne », *Le Monde*, 17 mars 1999.

« Only radical reform will cure the E.U. of its corruption », *The Independent*, 16 mars 1999.

« Responsibility in Brussels », *Financial Times*, 16 mars 1999.

« Sins of Commission », *The Times*, 16 mars 1999.