

# L'ETAT DE L'EUROPE

sous la direction de  
François Féron et Armelle Thoraval



LA DÉCOUVERTE

## La bureaucratie bruxelloise, mosaïque composite

■ Les quelque 13 000 fonctionnaires européens qui hantent les couloirs du Berlaymont, siège de la Commission européenne à Bruxelles, ou les bureaux du plateau de Kirchberg au Luxembourg sont-ils ces monstres froids et arrogants que les Britanniques se plaisent à dénoncer ? L'arbitraire de leurs décisions, l'opacité de leur action ne manquent jamais d'être vivement dénoncés par les États membres quand les intérêts de ces derniers sont menacés par l'intervention de Bruxelles.

Absence de « légitimité », partialité : tels sont les principaux reproches formulés. L'administration communautaire, cette Tour de Babel européenne, ne fait que refléter, dans une large mesure, l'évolution des administrations nationales. L'État, en Europe, a progressivement étendu son action : de simple régulateur, il est devenu toujours plus actif. Mais ses us « culturels » sont restés ceux d'un État producteur de normes, gendarme préoccupé par l'ordre public. De même, ses préoccupations sont davantage fondées sur la légalité formelle que sur l'efficacité. Bruxelles, mosaïque composite des douze administrations nationales, n'échappe pas entièrement à cette empreinte.

Comment est assise la légitimité de l'administration communautaire ? La

Cour de justice de Luxembourg (CJCE) a rappelé en juin 1991 que la participation du Parlement européen au processus législatif, bien que limitée, est le « reflet d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée parlementaire ». Or, les décisions communautaires se prennent en l'absence d'une telle participation. Le Parlement européen, malgré le renforcement envisagé par le traité de Maastricht (7 février 1992) de ses pouvoirs en matière législative, est encore loin du rôle d'un Parlement-expression de la volonté générale du peuple. De plus, la plupart des Parlements nationaux sont presque totalement absents du processus de décision communautaire et de sa transposition au niveau national. Aussi, dans le langage courant, la légitimité reste trop souvent synonyme de juridisme tatillon, déconnecté de la réalité. Comme leurs collègues des administrations nationales, les fonctionnaires européens ont une formation ou une approche en principe juridique. Ils se préoccupent davantage de récolter des données afin d'établir la norme, plutôt que d'éclairer le processus de décision. L'objet est de dire si une décision ou une politique est conforme ou non aux règles

EMPLOIS PERMANENTS A LA COMMISSION <sup>a</sup>

Nationalité Grade	RFA	R.-U.	Fra.	Ita.	Belg.	P.-B.	Total CE-12
A <sup>b</sup>	19,9 %	11,5 %	16,3 %	12,8 %	12,7 %	5,7 %	3 458
B, C, D <sup>c</sup>	8,6 %	5,3 %	8,8 %	15,6 %	36,7 %	3,3 %	7 464
Linguistes	15,0 %	11,9 %	6,8 %	11,8 %	11,1 %	5,5 %	1 545
Total (%)	11,0 %	7,8 %	10,6 %	14,4 %	26,9 %	4,3 %	
Total (effect.)	1 373	977	1 326	1 791	3 348	530	12 467

a. Voir aussi page suivante. Effectif en janv. 1992. A cela il faut ajouter environ 500 emplois temporaires. Par ailleurs, à la même date, la Cour européenne de Justice employait 12 500 personnes (9 200 en 1982) et les autres institutions communautaires 5 500 personnes ; b. Cadres ; c. Respectivement : agents de maîtrise, secrétaires, ouvriers. Source : Commission CE.

### Bibliographie

**P. Dunleavy**, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1991.

**J.E. Gruber**, *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, University of California Press, Londres, 1987.

**H. Mouritzen**, *The International Civil Service: A Study of Bureaucracy*, Aldershot, Dartmouth, 1990.

de droit applicables, rarement d'établir ce qu'il faut faire pour résoudre un problème concret. Néanmoins, entre les hommes politiques et les administrateurs, émerge un *tertium genus*, un fonctionnaire gestionnaire public doté non seulement de compétences juridiques exécutives, mais aussi techniques et managériales.

L'administration communautaire est encore peu insitutionnalisée et la société civile européenne — son pendant — fait encore défaut. Il n'existe pas encore de véritable droit commun européen pour les personnes physiques et morales. Les « mœurs » administratives de Bruxelles sont issues d'un *melting pot*; elles sont influencées de façon déterminante par les cultures administratives de l'Europe du Nord, mais le fonctionnement commu-

nautaire ressemble bien plus à celui des administrations méditerranéennes.

### Vers la création d'un espace administratif européen

La bureaucratie bruxelloise doit faire un effort de transparence, de formalisation et d'efficacité. Elle se heurte cependant à une difficulté majeure : n'étant pas chargée de la phase d'application directe des décisions communautaires (celle-ci reste de la compétence des États membres), elle n'est pas en mesure d'évaluer l'effet réel des normes qu'elle produit. Cette « déconnexion » conduit Bruxelles à interagir constamment avec les administrations des Douze, qui deviennent ainsi des extensions de l'administration communautaire, voire de la Commission, et forment, à treize, la bureaucratie européenne. Cela engendre toute une série d'incompréhensions, allant du simple fossé culturel ou linguistique à la nécessité de prévoir divers modes d'application des normes communautaires (opposition entre les États de *common law* et ceux de droit romano-germanique, par exemple).

Quelle que soit la forme que prendra finalement l'intégration européenne, son succès dépendra moins d'un transfert d'autorité et de pouvoir entre les niveaux nationaux et communautaires que d'un renforcement des administrations publiques nationales afin qu'elles participent

EMPLOIS PERMANENTS A LA COMMISSION <sup>a</sup>

Nationalité Grade	Lux.	Dan.	Irl.	Grèce	Esp.	Port.	Total CE-12
A <sup>b</sup>	1,4 %	2,6 %	3,2 %	5,3 %	10,1 %	3,9 %	3 458
B, C, D <sup>c</sup>	4,0 %	2,4 %	2,4 %	3,4 %	6,5 %	2,9 %	7 464
Linguistes	0,6 %	8,7 %	9,7 %	8,7 %	10,7 %	8,2 %	1 545
Total (%)	2,9 %	3,2 %	2,5 %	4,6 %	8,0 %	3,9 %	100 %
Total (effect.)	358	403	306	572	1 003	480	12 467

a. Voir aussi page précédente. Effectif en janv. 1992. A cela il faut ajouter environ 500 emplois temporaires. Par ailleurs, à la même date, la Cour européenne de Justice employait 12 500 personnes (9 200 en 1982) et les autres institutions communautaires 5 500 personnes; b. Cadres; c. Respectivement : agents de maîtrise, secrétaires, ouvriers.  
Source : Commission CE.

efficacement à la mise en œuvre des politiques communautaires. Les liens entre les administrations des différents États membres ainsi que ceux qui les relient aux administrations communautaires devront être consolidés. Le principe de subsidiarité (ce qui peut être fait à un échelon inférieur ne doit pas l'être par un échelon supérieur) pourrait alors devenir le moyen d'une coopération harmonieuse, conduisant à un véritable partenariat européen.

On parle souvent de « déficit » démocratique, sans toutefois prendre conscience de celui qui touche la gestion. Chacune des politiques communautaires requiert en principe une gestion *ad hoc*, assurée par des mécanismes spéciaux. Dès lors, la création d'un espace administratif européen, dont la Commission sera le lien central, paraît autant souhaitable qu'inévitable.

**Spyros A. Pappas**

---