

**LES COMITÉS D'EXPERTS :
UNE RESSOURCE INSTITUTIONNELLE PAS TOUJOURS MAÎTRISÉE.
LE CAS DE LA DG JUSTICE, LIBERTÉ, SÉCURITÉ**

Dans un domaine où les États membres ont jusqu'ici été prééminents, le recours aux Comités d'experts par la DG « Justice, liberté, sécurité » est marqué par un souci de positionnement institutionnel: ces groupes apparaissent comme une ressource facilitant l'investissement dans de nouveaux champs d'intervention ou l'acceptation de propositions par le Conseil. Cet usage stratégique est visible dans les profils d'experts valorisés. Cependant, le fonctionnement de ces groupes révèle aussi les faiblesses de la Commission, qui contourne difficilement les États et n'a pas toujours les moyens de contrôler la production des comités.

***Expert groups as an uncertain resource.
The example of DG "Freedom, Liberty, Security"***

In an area where member states have so far been prominent, the use of expert committees by DG Justice, Freedom and Security is marked by a concern for institutional positioning: these groups appear as a resource to facilitate involvement in new policy fields or acceptance of proposals by the Council. This strategic use is visible in the profiles of experts valued. However, the functioning of these groups also reveals the weaknesses of the Commission, which circumvents states uneasily and does not have the means to control the committees.

Le recours à l'expertise est une question récurrente des études européennes et les usages qu'en fait la Commission a suscité de nombreuses interprétations. Différents travaux ont analysé la mobilisation de savoirs experts comme une ressource aidant la Commission à faire passer ses

propositions en lui permettant de se doter de savoirs indépendamment des États membres ou d'obtenir de l'information sur ces États (Hix, 2005 ; Larsson et Murk, 2007). Il a aussi été montré que l'appui sur des experts est un moyen de constituer des alliances transnationales (Mazey et Richardson, 1996) ou encore de neutraliser des controverses en favorisant un traitement dépolitisé des questions (Robert, 2009). D'autres analyses (Bouwen, 2002, 2009) voient dans le recours à l'expertise, notamment celle venant des groupes d'intérêts, une pratique d'échange de ressources entre la Commission et son environnement : la Commission recherche du savoir (de l'information sur les domaines d'action qu'elle doit traiter) mais également de la légitimité (notamment dans sa relation de négociation avec les États), tandis que les experts retirent de la capacité d'influence. Pour reprendre la distinction proposée par Christina Boswell (2008, 2009), la mise en place de comités d'experts peut être interprétée comme relevant d'usages instrumentaux et symboliques : l'expertise apparaît comme un moyen de mieux défendre les propositions de la Commission en fournissant des ressources supplémentaires mais elle permet aussi de légitimer les positions des agents de la Commission et/ou de les « substantier » (*substantiating*) en leur donnant de la crédibilité dans un champ politique contesté.

Cet article s'inscrit dans la continuité de ces travaux en analysant les relations d'échange entre la Direction générale (DG) « Justice, liberté, sécurité » de la Commission et les différents acteurs (groupes d'intérêt, ONG, représentants étatiques, etc.) dans les comités qu'elle met en place dans le cadre de sa fonction d'initiative de la législation communautaire. S'il rejoint ces travaux, l'article souligne en même temps les risques de fonctionnalisme associés à de telles analyses : la Commission n'est pas nécessairement en mesure de contrôler étroitement les groupes qu'elle a créés ; il faut être attentif aux incertitudes, effets inattendus ou controverses autour de l'usage de ces groupes. Si les comités d'experts sont bien au service de stratégies institutionnelles, ils échappent en partie aux agents de la Commission, non seulement en raison du poids des logiques étatiques mais aussi du fait des stratégies propres aux divers experts qui constituent ces groupes.

Partant du constat que les modalités du recours à l'expertise varient en fonction des configurations bureaucratiques sectorielles et des compétences dont dispose la Commission en interne (Saurugger, 2002),

l'intérêt de l'étude des groupes d'experts au sein d'une DG particulière – en l'occurrence la DG « Justice, liberté, sécurité » (JLS)¹ – est de voir dans quelle mesure les spécificités du domaine peuvent induire des pratiques particulières de mobilisation de l'expertise, qu'il s'agisse de la composition ou du mode de fonctionnement des comités d'experts. Ce qui caractérise la DG JLS, c'est que les ministères régaliens ont été très attentifs à ne pas se laisser entraîner dans la logique communautaire dans les domaines qu'elle traite (Lobkowicz, 2002 ; de Maillard et Smith, 2007a, 2007b). De ce fait, la Commission s'est initialement vue marginalisée. La DG JLS (anciennement dénommée JAI²) n'est une Direction générale que depuis 1999 et la *task force* à laquelle elle a succédé, qui existait depuis 1992, n'avait pas le droit de faire de proposition législative. La DG a maintenant un droit d'initiative exclusif dans certains domaines (justice civile, asile, immigration, visa) et partagé avec les États dans d'autres (coopération policière, coopération en matière de justice pénale). En d'autres termes, et malgré sa relative montée en puissance (Monar, 2006, 500-501), la DG est dans un « combat constant pour sa légitimité » (Boswell, 2008, 472). Par ailleurs, dans des secteurs d'action politiquement très sensibles (extradition, coopération policière, entraide pénale, etc.), l'enjeu du positionnement de la Commission face aux États membres prend un relief particulier.

Le souci de la DG JLS de gagner en légitimité face aux États membres et la place que ceux-ci gardent dans les domaines dont la DG a la charge sont visibles dans l'usage qu'elle fait des comités d'experts (1), dans les qualités recherchées chez les experts (2) mais aussi dans les difficultés rencontrées par la DG dans le fonctionnement de certains de ces comités (3). Notre cas montre ainsi que des groupes d'experts de composition très variée peuvent alimenter une même stratégie de positionnement institutionnel et, malgré la diversité des statuts, valoriser certains profils d'experts. L'étude du recours aux comités d'experts par la DG JLS montre aussi comment la Commission peut être dépassée par ses groupes d'experts et met en évidence les limites de l'expertise comme ressource institutionnelle pour la Commission face aux États membres.

¹ La DG JLS a été scindée en deux en juillet 2010, partagée entre une DG Affaires intérieures (sur les questions de sécurité et d'immigration) et une DG Justice et droit fondamentaux.

² Justice et affaires intérieures.

Des comités d'experts au service de stratégies institutionnelles

Pour les membres de la DG JLS, le principal enjeu de la constitution d'un groupe d'experts semble être un enjeu de renforcement institutionnel. L'usage des comités d'experts alimente en fait deux formes de positionnement de la Commission : l'une relève d'une logique offensive, les services de la DG JLS tentant de renforcer leurs capacités d'action ; l'autre renvoie à une logique plus défensive, dans laquelle les agents de la Commission travaillent à une forme d'acceptabilité de leurs propositions. Ces usages institutionnels ne sont pas spécifiques à la DG JLS, tant la recherche de légitimité et la nécessité de concilier les positions de la Commission avec celles des États membres sont au cœur de l'activité ordinaire de la Commission, mais ils prennent une tournure particulière dans un domaine traditionnellement dominé par les États membres, non seulement dans la négociation des textes mais aussi dans leur initiative même.

Renforcer une capacité d'action

Administration faiblement dotée en effectifs³, la DG JLS s'appuie sur une expertise extérieure pour sous-traiter une partie de son travail de proposition législative. Au-delà de cet usage courant, les agents de la DG JLS voient dans ces groupes une ressource, dans la mesure où ils confortent leur légitimité à agir. Ce n'est pas tant la nature de l'information produite qui est importante que le processus de production de cette information.

D'abord, le recours aux comités d'experts peut remplir une fonction symbolique en signifiant une volonté d'agir de la Commission. Ainsi, dans un contexte de pression politique, la Commission peut créer un groupe d'experts pour se positionner sur un domaine encore peu investi. La création d'un groupe obéit ici à une quête de visibilité de l'action de la Commission, qui cherche à montrer qu'elle prend un problème à bras-le-corps. Le groupe sur la « radicalisation violente », créé à la suite des attentats de Londres, relève d'une telle logique :

³ Elle se compose d'environ 350 personnes.

« Après Madrid il y avait un intérêt à faire vite. Et ce qui s'est passé c'est que la communication de 2005 était très proche de l'attaque qui a eu lieu à Londres, en juillet 2005. La communication était sur le point d'être adoptée quand Londres est arrivé. C'était chaud. Et c'est comme ça qu'on a décidé de créer le groupe *via* une décision officielle et non de façon informelle. L'idée était alors de donner plus de visibilité à ce que la Commission fait. » (Entretien agent Commission, 14 juin 2007).

L'enjeu est parfois moins l'affirmation dans un nouveau champ que la construction d'un rapport de force face à d'autres acteurs dans un domaine déjà établi : la création d'un groupe d'experts peut ainsi avoir pour fonction de justifier les initiatives de la Commission vis-à-vis des États membres. Les groupes d'experts renforcent la légitimité des services de la Commission, non seulement parce qu'ils leur fournissent des connaissances mais aussi parce qu'ils élargissent leur base représentative :

« Outre la fonction "avoir des informations", pour nous, il y a aussi la fonction de légitimation de ce qu'on fait. [...] Nous allons tout le temps dire : "le groupe d'experts est d'avis que...". Ben oui ! C'est quand même la fonction, je ne dirais peut-être pas première, parce que c'est moitié-moitié, mais c'est quand même très important. » (Entretien agent Commission unité « Justice civile », 10 avril 2008).

« Le rapport [sur la traite des êtres humains], la Commission l'a sorti à plusieurs reprises, ça lui sert à négocier avec les États [...] C'est le genre de choses que la Commission peut facilement reprendre dans sa littérature et faire passer dans ses plans d'action... ça donne à la Commission un support, elle est pas toute seule, petit bureaucrate face aux États. » (Entretien membre du groupe « Traite des êtres humains », 11 octobre 2006).

Les rapports des groupes d'experts ont en quelque sorte pour effet de « grandir » la Commission, qui bénéficie de l'aura des experts, du fait de leur qualité mais aussi et surtout de la dimension collective de leur production.

Rendre des initiatives acceptables

Dans une logique moins offensive, le recours à un groupe d'experts apparaît aussi comme un moyen de travailler l'acceptabilité d'une initiative de la Commission. Dans le cas de propositions devant être adoptées par le Conseil, l'enjeu est d'identifier des sources d'opposition et de tenter de les désamorcer. Les membres de la DG JLS semblent en effet avoir intégré la contrainte de la décision interétatique. Dans un

contexte où la plupart des domaines traités ont longtemps été soumis à la règle de l'unanimité, les questions de coopération policière et de coopération judiciaire pénale l'étant toujours, la priorité est donnée à la discussion de ce qui est acceptable par les États : « On ne peut pas provoquer les États » confie significativement une des administratrices rencontrées (entretien, 16 octobre 2006). Les agents de la Commission utilisent alors les réunions d'experts pour identifier les points d'achoppement, repérer les nœuds de conflit. Ces réunions permettent d'anticiper le degré d'acceptabilité d'une proposition en faisant émerger les problèmes techniques comme les oppositions politiques. Les réunions dans le cadre des comités anticipent en quelque sorte les débats des réunions au Conseil (Fouilleux, de Maillard et Smith, 2005), avec une différence majeure : il s'agit moins ici d'élaborer un compromis que d'identifier les problèmes. Sont valorisés les échanges de point de vue, sans enregistrement nécessaire des positions respectives, pour envisager les différentes options et éviter que certaines oppositions bloquent définitivement la proposition. C'est un travail de déminage de ce type qui a été conduit dans le cadre du groupe sur les successions, suite au Livre vert publié par la Commission :

« La France écrit qu'il est hors de question de toucher à la réserve pour les enfants français [...] Le problème, c'est qu'une fois que ça part dans l'hystérie générale, et vous avez des articles dans *Le Monde* qui disent que la Commission va abolir la réserve pour les enfants... Alors là : "Quoi ? Priver les enfants français de la réserve ?" ... Bon, tout le monde est coincé. [...] Et donc, c'est pour ça que pour éviter qu'il y ait des articles dans *Le Monde* qui disent que la Commission veut priver les enfants français de la réserve, je suis déjà en train d'avoir des réunions maintenant pour travailler. » (Entretien agent Commission, 10 avril 2008).

Dans ces conditions, les agents de la Commission valorisent l'informel pour introduire de la fluidité dans les positions nationales, en ayant recours à la règle dite de Chatam House « *of not naming and shaming, of not voting* » (entretien agent Commission, 17 octobre 2006)⁴.

⁴ La règle dite de Chatam House (du nom d'un *think tank* britannique basé à Londres) formulée pour la première fois au cours des années 1920 peut être définie comme suit : « Les participants sont libres d'utiliser les informations reçues, mais ni l'identité ni l'affiliation de l'orateur, ni celle de tout autre participant, ne peut être révélée. » (<http://www.chathamhouse.org.uk/about/chathamhouserule/>).

Dans certains cas, c'est l'acceptabilité de l'intervention même de la Commission qu'il s'agit de conforter. La création d'un groupe peut alors servir de gage pour les États membres, en les associant à une démarche. Telle a été la logique de constitution du groupe dit « Article 29 » sur la protection des données⁵ :

« Bien qu'on vînt de signer Maastricht, il y avait encore l'idée, dans beaucoup de têtes, que la Communauté européenne c'était la Communauté économique européenne. Que venait faire la Communauté économique européenne dans un domaine qui était un domaine Droits de l'homme? [...] Donc il y avait un peu ce handicap mental, et on a dit: "si on veut que ça fonctionne, et si on veut que ça soit adopté, aussi, il faut donner un gage au milieu de la protection des données dans les États membres" [...] Ce gage, ça va être la constitution d'un groupe composé de l'ensemble des autorités nationales, avec essentiellement un pouvoir d'expertise indépendant auprès de la Commission. » (Entretien agent Commission, 13 juin 2007).

Le « Réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux », actif entre 2002 et 2006, illustre d'une autre façon la manière dont un groupe d'experts peut permettre à la Commission d'agir sans trop bousculer les États. Certains agents de la DG JLS ont vu dans les rapports produits par ce groupe⁶ un moyen de désamorcer les critiques des ONG sur l'inaction de la Commission en matière de droits de l'homme sans pour autant s'emparer d'une nouvelle compétence :

« C'est plutôt politique, parce que la Commission n'a pas de compétences sur ce sujet, seulement c'est important pour les ONG, pour pouvoir critiquer la Commission, et en même temps ça permet à la Commission de se défendre, de dire qu'elle fait des choses dans ce domaine des droits fondamentaux. » (Entretien agent Commission, 16 octobre 2006).

Dans ce cas précis, la logique défensive s'exerce aussi bien à l'endroit des États qu'en direction de groupes d'intérêt, en l'occurrence de

⁵ Sa création est prévue à l'article 29 de la directive 95/46/CE.

⁶ Il s'agit de rapports annuels sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses États membres. Le réseau a été mis en place suite à une demande du Parlement européen et non à l'initiative de la DG JLS. Ainsi, l'usage d'un groupe d'experts par la Commission ne correspond pas nécessairement à une fonction anticipée. Il faut cependant préciser que divers « Comités des sages » chargés de réfléchir à la place des droits civiques/sociaux/fondamentaux ont été mis en place à partir de 1996 (Sinou, 2003).

groupes de défense des droits de l'homme : en effet, bien que les droits humains ne fassent pas l'objet d'une politique européenne, des groupes comme Amnesty international tentent de « faire en sorte que ces droits soient effectivement améliorés par les politiques de l'Union » (Poinso, 2005, 21).

La pratique des différentes unités de la DG JLS laisse donc penser que la constitution de groupes d'experts est moins souvent une façon de dépolitiser les enjeux qu'une manière au contraire d'intégrer, pour tenter de la désamorcer, la dimension politique et conflictuelle de toute décision. L'information produite dans le cadre du groupe a ici toute son importance, puisqu'il s'agit d'identifier des sources et des arguments d'opposition. De ce point de vue, le travail au sein de ces comités comporte une part incontestablement politique, au sens où il aide à préparer les négociations ultérieures au sein du Conseil, à un moment où les positions sont moins rigides que lorsque les négociations ont plus nettement avancé. La part d'informalité constitutive des interactions au sein de ces groupes favorise une certaine liberté dans les prises de position respectives tout en contribuant à délimiter le champ des possibles dans les négociations futures. En prenant en compte les sources d'opposition des États membres, les services de la Commission espèrent aboutir à des propositions qui pourront passer et, en améliorant ainsi ses chances de succès, la Commission renforce sa place dans le jeu institutionnel européen. Mais cette nécessité permanente d'anticiper les points de blocages, de prendre en compte les oppositions éventuelles des États vient rappeler que, dans le domaine JLS, pour reprendre l'expression de Jörg Monar (2006, 500), la Commission joue le rôle d'un « courtier » plus que d'un « moteur ». Cette prudence peut aisément se comprendre lorsque l'on sait que les initiatives de la Commission associée à des experts ont fréquemment rencontré l'opposition frontale des États membres, que l'on songe au réseau européen des migrations (Boswell, 2008) ou au *corpus juris* européen (Paris, 2006). Les groupes d'experts s'inscrivent donc dans une certaine ambivalence, entre logique intergouvernementale et stratégie autonome de la Commission, entre recherche de savoirs techniques et compromis politique, ambivalence qui se retrouve dans les profils d'experts valorisés.

Des stratégies institutionnelles qui valorisent certaines qualités

Ce qui frappe dans la quarantaine de groupes d'experts identifiés par le Secrétariat général de la Commission au sein de la DG JLS⁷ c'est la dilution de l'expertise, les comités d'experts ayant des compositions très variables : s'ils sont majoritairement composés à la fois de représentants des États membres et de représentants d'intérêts organisés et/ou d'universitaires (le groupe d'experts sur la traite des êtres humains en est un exemple), existent aussi (ou ont existé) des instances qui regroupent des universitaires et des professionnels (réseau d'experts sur les droits fondamentaux), uniquement des chercheurs ou universitaires (groupe d'experts sur la radicalisation violente) ou uniquement des représentants des États membres (*Immigration and Asylum Group*). Malgré cette diversité de statuts, la constitution de ces groupes est marquée par certaines logiques, notamment des logiques d'équilibres nationaux, tandis que certaines qualités sont attendues des experts par les membres de la DG JLS, ce qui favorise certains profils. Les stratégies institutionnelles identifiées ci-dessus conduisent en effet à privilégier les experts qui permettent de repérer les sources d'opposition potentielles tout en facilitant le travail d'élaboration de propositions.

Les équilibres nationaux plus que l'indépendance

La composition des groupes de la DG JLS apparaît marquée par les logiques nationales. Dans la logique d'identification/anticipation des problèmes, il s'agit d'avoir une représentation des différentes traditions juridiques mais aussi de connaître les positions des États membres, en particulier des grands États membres, susceptibles de bloquer la décision :

« De toute façon, la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Angleterre, c'est les incontournables : si on ne les a pas dans le bateau, au Conseil, c'est impossible... Il y a des États qui sont quand même forts en termes de voix au Conseil, alors que si la Lituanie n'est pas d'accord, la Lituanie n'est pas d'accord... » (Entretien, 10 avril 2008).

⁷ Le Secrétariat général en recensait 42 en novembre 2009 ; ce chiffre place JLS un peu au-dessus de la moyenne des DG. Si l'on exclut les services « techniques » (informatique, interprétation, traduction), il y a en moyenne 37 groupes par DG, le maximum étant atteint par la DG « fiscalité et union douanière » (137) et le minimum par la DG « aide humanitaire » (0).

Dans cette perspective, l'indépendance vis-à-vis des États membres n'est pas une qualité particulièrement recherchée chez les experts puisque l'une des attentes est précisément de connaître la position des États. De fait, les agents de la DG JLS mettent rarement cette qualité en avant. Plus précisément, s'ils sont conscients du fait que la qualité attendue d'un expert est théoriquement l'indépendance, ils soulignent l'intérêt d'une autre forme d'expertise, une expertise « politisée » :

« Ce ne sont pas des groupes d'experts, au sens d'experts indépendants, parce que quand même, ils représentent des États membres, donc ce sont les porteurs des positions officielles des États membres... Mais quelque part, c'est aussi de l'expertise... mais différente, déjà politisée [...] Et chaque expert essaie quand même souvent d'être un tout petit peu loyal avec son État... mais bon, on est quand même entre experts. » (Entretien agent Commission unité « Justice civile », 10 avril 2008).

Un tel positionnement conduit d'ailleurs à distinguer plusieurs types d'experts, plus ou moins « indépendants » mais tout aussi experts : « Y'a des experts nommés par les États membres puis les experts indépendants entre guillemets nommés par les États membres. » (Entretien agent Commission, unité « Justice pénale », 16 octobre 2006).

L'indépendance n'est donc pas une qualité spécialement mise en avant par les agents de la DG JLS⁸, pas plus d'ailleurs vis-à-vis des intérêts organisés que vis-à-vis des États, d'autant que les eurofonctionnaires ne sont pas dupes de la possibilité d'être vraiment indépendants⁹. Cette lucidité n'est pas propre à la DG JLS mais elle ne s'accompagne pas ici du souci de l'indépendance du jugement identifié par ailleurs (Robert, 2009).

Faciliter le travail d'élaboration des propositions

Trois dimensions paraissent particulièrement importantes dans les profils d'experts valorisés par les agents de la DG JLS. Elles sont assez

⁸ Le réseau d'experts sur les droits fondamentaux insiste cependant sur cette qualité puisque sa dénomination exacte est « Réseau d'experts indépendants ». Ceci s'explique par la spécificité des missions de ce groupe, chargé en particulier de faire un bilan du respect des droits fondamentaux dans les États membres. Par ailleurs, l'indépendance des membres a précisément été critiquée par certains agents de la Commission (*cf. infra*).

⁹ Le fonctionnaire cité ci-dessus ajoute : « Dans les groupes d'experts officiels, on est en dehors de la politique, même si on sent que les Anglais y sont toujours un peu... »

directement liées aux usages identifiés ci-dessus dans la mesure où elles sont pensées comme devant renforcer la capacité à élaborer des propositions acceptables par les États membres.

Un premier élément qui participe à la reconnaissance d'un individu comme un « bon expert » est la maîtrise d'un savoir juridique¹⁰. Dans des domaines comme la coopération pénale ou civile, caractérisés par des droits nationaux très hétérogènes, et encore faiblement connectés compte tenu du caractère récent de l'intégration dans ce domaine, la maîtrise de ressources expertes dans le domaine juridique est essentielle. On peut à cet égard transposer les observations d'Antoine Vauchez sur les débuts de l'intégration européenne à notre champ d'étude : les professions juridiques (magistrats, avocats, professeurs de droit) « font figure de véritables courtiers [...] assurant, voire monopolisant, la communication et la mise en rapport d'un ensemble d'espaces sectoriels et/ou nationaux faiblement connectés et largement déconnectés les uns des autres » (Vauchez, 2007, 65). Un fonctionnaire de JLS emploie ainsi l'expression « vrais experts » pour désigner ceux qui ont des compétences fondées sur la détention de savoirs juridiques spécialisés, ce qui n'est d'ailleurs pas incompatible avec le fait de représenter un État membre :

« Par exemple la personne qui représente l'Allemagne au Conseil, qui mène toutes les négociations, c'est une personne qui a fait une thèse, mais une vraie thèse, une thèse agrégative en droit, qui publie régulièrement... » (Entretien, 10 avril 2008).

Pour ce fonctionnaire de la Commission, qui travaille au sein de l'unité « Justice civile », c'est la maîtrise d'un savoir juridique de type académique qui place un individu au sommet de la hiérarchie des experts, ce savoir pouvant d'ailleurs être détenu par d'autres que des universitaires :

« J'ai travaillé sur le droit commercial, et là, bien sûr, il y a beaucoup les grands cabinets d'avocats, et les services juridiques des grandes entreprises. Et qui sont presque aussi des experts aussi, parce que ce sont souvent des entreprises qui ont beaucoup d'argent, ce sont des grosses banques, donc c'est quand même d'un niveau assez élevé, même si c'est pas un expert comme un universitaire, mais quand on prend les très grands cabinets d'avocats, comme ils ont des avocats ultra spécialisés, c'est presque impossible de leur dénier le statut d'expert. » (Entretien, 10 avril 2008).

¹⁰ Sur les « entrepreneurs du droit » en matière de coopération judiciaire pénale, voir (Mégie, 2006).

Cette valorisation de savoirs savants non universitaires fait écho à des tendances plus générales observées dans les institutions communautaires, où l'on voit intervenir différents acteurs (*think tanks*, *law firms*, cabinets de *lobbying*) qui contestent le monopole des universités « en matière de certification des savoirs et des formations » (Robert et Vauchez, 2010, 32).

La détention d'un savoir juridique spécialisé ne suffit pas à faire un bon expert. Il faut aussi savoir s'adapter à l'exercice, notamment en sachant se mettre à la place de la Commission, en effectuant des recommandations aisément transposables en acte juridique. C'est la deuxième dimension valorisée : l'orientation appliquée du savoir proposé. La DG JLS recherche avant tout des experts susceptibles de l'aider à formuler ses propositions, comme le souligne cette remarque d'un autre fonctionnaire européen, à propos du groupe sur la radicalisation violente :

« Most of them had worked with public authorities so they were aware of the expectations, so they knew that what they were writing had to be relevant to build a policy of prevention, how this knowledge could be relevant for politicians. They knew it was different from an academic circle where they just have to talk about their research. » (Entretien, 16 avril 2008).

Cette attente de propositions pratiques explique la mobilisation privilégiée de savoirs constitués qui non seulement apparaissent en résonance avec les questions traitées par la DG mais qui ont aussi un sens en matière d'action publique. Certains savoirs universitaires sont ainsi plus valorisés que d'autres : sur les questions de criminalité, le fait que la criminologie soit une discipline constituée au Royaume-Uni et en Belgique, mais pas en France, favorise l'écoute des universitaires issus des premiers pays. Dans cette logique, les universitaires ayant une pratique hors du champ académique sont particulièrement appréciés, comme ce « prof, ancien directeur de DEA » qui « négocie des conventions internationales depuis quarante ans » (entretien agent Commission, 10 avril 2008), tandis que certains positionnements universitaires sont jugés peu adaptés dans la mesure où ils conduisent à une remise en cause du cadre de réflexion imposé par la volonté d'aboutir à une proposition qui puisse être discutée au Conseil :

« Je suis un instrument, la convention de Rome, sur la loi applicable aux contrats privés, et le principe clé de cette convention, c'était que les parties pouvaient choisir elles-mêmes leur loi, la loi applicable à leur contrat [...] Il y a eu vraiment des centaines de pages d'académiques français sur : "est-ce que c'est bien d'obliger les parties à choisir?" [Rires] [...] C'est peut-être

bien pour faire une agrégation, mais moi je m'en fous! [...]. Le Max Planck Institut, ils ont renvoyé 100 pages, une contribution de 100 pages, avec un projet de règlement dedans, commenté, détail par détail, avec ce que disent les praticiens, ce que pensent... Bravo! Le truc incontournable, où tout le monde après pour les négociations au Conseil a ça sous les yeux. » (Entretien agent Commission, 10 avril 2008).

Dans le cas exposé ici, si la contribution des Allemands a eu cette portée, c'est aussi parce qu'elle a été faite en anglais, ce qui souligne l'importance de la maîtrise de cette langue, mise en avant par plusieurs de nos interlocuteurs comme une condition pour être un « expert qui compte ». C'est ici la troisième dimension : la maîtrise de la langue anglaise¹¹. À la différence des réunions du Conseil où la traduction pour l'ensemble des langues est assurée, les réunions des groupes d'experts de la Commission prévoient parfois une traduction vers l'anglais ou le français mais le plus souvent aucune traduction. L'importance de cette ressource linguistique limite considérablement le rôle joué par certains :

« Tout ça se passe informellement : donc si quelqu'un ne parle pas l'anglais ou le français, il ne peut pas participer à la négociation informelle. Il se trouve que les Portugais, sauf exception, les Grecs, les Italiens... ils ne parlent pas ces langues. Et les Français ne sont pas très "langues" non plus. [Rires] Ce ne sont pas les pires, parce qu'ils ont le français et notamment dans notre domaine y'a beaucoup de gens qui parlent bien français. » (Entretien agent Commission unité « Justice civile », 10 avril 2008).

« Pendant longtemps on n'avait pas de moyens de fonctionnement, donc c'était tout en anglais, donc ça a fait en sorte que ça élimine deux représentants d'État, celui de la France et de l'Espagne qui ne parlaient pas anglais... On n'a obtenu des moyens que très récemment... » (Entretien agent Commission, 16 octobre 2006).

Au-delà de la langue, ce qui compte c'est en fait une ouverture internationale, vue comme une capacité à prendre en compte plusieurs contextes nationaux :

« Et bien sûr des gens qui ont beaucoup de contacts avec l'étranger... parce que c'est ça notre grand problème, ici, c'est qu'on a beaucoup beaucoup d'experts, qui sont super compétents, mais qui sont incapables de communiquer avec

¹¹ L'écart par rapport aux débuts de l'intégration européenne, marqués par la prédominance du français, tant du point de vue de la langue que du droit (Vauchez, 2007, 62), est frappant.

d'autres personnes, avec des gens d'autres systèmes juridiques. » (Entretien agent Commission unité « Justice civile », 10 avril 2008).

Les compétences et ressources valorisées sont donc de nature assez différente: appréhension des enjeux politiques et/ou professionnels, connaissance des systèmes juridiques, maîtrise de l'anglais, connaissance de l'international, capacité à se mettre à la place des « décideurs » (et à proposer des solutions simplifiant le travail de la Commission). Elles renvoient au travail d'assemblage par la Commission de contraintes et opportunités diverses dans un domaine où elle est longtemps restée un acteur secondaire mais aussi à des propriétés valorisées par la Commission dans son ensemble¹². Les individus qui sont mobilisés dans un groupe d'experts JLS ont d'ailleurs souvent travaillé pour/avec la Commission dans d'autres cadres (participation à des programmes de recherche ou d'action, à d'autres groupes d'experts, à la Convention sur l'avenir de l'Europe...) et ils interviennent souvent à différentes phases du processus de décision communautaire (préparation des décisions, négociations au Conseil...) ¹³. Dans le cas de JLS, les attentes de la Commission ont cependant parfois du mal à être comblées, les services de cette DG n'étant pas toujours complètement maîtres du jeu dans le choix des experts tandis que certains tendent à s'autonomiser. Le fonctionnement des groupes d'experts est ainsi révélateur de certaines faiblesses institutionnelles.

Des comités d'experts révélateurs de faiblesses institutionnelles

Si les comités d'experts peuvent être vus comme des outils au service de l'entrepreneuriat politique de la Commission, leur analyse en souligne aussi les limites: d'un côté, le rapport de force avec les États membres n'apparaît pas facile à renverser; d'un autre côté, la Commission n'a pas toujours les moyens de mobiliser les groupes d'experts et encore moins

¹² Pour les qualités attendues des membres des groupes d'experts à l'échelle de l'ensemble de la Commission, voir Robert (2010).

¹³ Il est par ailleurs fréquent qu'ils aient fait partie de groupes d'experts dans d'autres cadres (au Conseil de l'Europe, au niveau national ou international...). Les données éparses dont nous disposons mériteraient d'être systématisées mais elles permettent déjà d'esquisser un profil de « professionnel de l'expertise européenne ». On retrouve ici un phénomène souligné par Didier Georgakakis (2002, 29): la multiplication des auxiliaires et la professionnalisation de leur fonction.

de les contrôler. Les comités d'experts échappent donc en partie aux agents de la Commission, en raison du poids des logiques étatiques mais aussi du fait des stratégies propres aux divers experts qui constituent ces groupes.

Une dépendance vis-à-vis des États membres

Un certain nombre de groupes sont constitués dans la logique de ce que Neil Nugent (2001, 244-245) appelle les comités d'experts, par distinction d'avec les comités consultatifs¹⁴ : sans être dans une logique diplomatique et sans être porteurs d'un mandat, les experts sont choisis par les États membres, éventuellement en lien avec la Commission. La DG JLS organise ainsi des réunions de « représentants » d'États membres pour traiter les différentes questions dont elle a la charge, certains services donnant plus de visibilité à ces rencontres en les inscrivant dans le cadre d'un groupe nommément identifié, même si la composition du groupe varie en fonction des questions à l'ordre du jour. Le *Immigration and asylum group* ou le Forum sur la prévention du crime organisé, répertoriés dans le registre des groupes d'experts du Secrétariat général de la Commission, sont des exemples de cette forme d'institutionnalisation de la consultation des États membres sous la forme d'un comité d'experts. La pratique de l'unité « Justice pénale » souligne quant à elle que l'invitation des États membres dans le cadre d'un groupe d'experts est presque incontournable pour toute proposition, même sans comité formel :

« Il nous arrive assez souvent je dirais de continuer la consultation d'un Livre vert par un groupe d'experts. [...] Nous sommes obligés d'inviter les États membres [...] Je sais même pas pourquoi, mais toujours on invite les États membres » (Entretien, 16 octobre 2006)

Ce type de consultation est suffisamment répandu pour faire l'objet de règles relativement institutionnalisées : ainsi, la Commission peut rembourser les frais de déplacement de deux experts par État membre au maximum.

¹⁴ Les premiers sont composés de représentants nationaux et les seconds de représentants de groupes sectoriels. Une telle distinction est réductrice dans la mesure où les deux types d'experts mentionnés par N. Nugent peuvent se retrouver dans un même groupe et où d'autres types d'experts peuvent être mobilisés (universitaires notamment).

La désignation des experts nationaux est alors confiée à des instances nationales, le plus souvent *via* la représentation permanente (RP) des États à Bruxelles. Certains agents de la Commission expliquent ce passage par les RP par le fait qu'ils ne savent pas nécessairement qui est le mieux placé à un moment donné pour intervenir sur telle ou telle question (entretien agent Commission, 17 octobre 2006), mais il semble que pour certaines unités il ne soit de toute façon pas envisageable de ne pas passer par la RP, comme le sous-entend ce fonctionnaire de la Commission : « C'est la politique générale, on a toujours envoyé des invitations formelles aux représentations. » (Entretien, 17 octobre 2006). Ce passage quasi obligé par la RP construit des groupes d'experts qui ne sont pas toujours conformes aux attentes de la Commission : certains États n'ont pas un personnel suffisant pour envoyer des experts dans tous les groupes, tandis que certains États envoient plus de deux représentants, à leur frais¹⁵, ce qui fait que la représentation des États est inégale.

Au-delà de ce passage par des filtres nationaux, le poids des administrations nationales dans la constitution de certains groupes peut aller jusqu'à la dissolution d'un groupe qui ne leur convient pas : c'est le cas, certes assez exceptionnel, du groupe d'expert « GEX PD » (*Group of Experts for Personal Data*) constitué en 2008. Suite à la réaction des autorités nationales en charge de la protection des données personnelles, et notamment de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) française¹⁶, le groupe a été dissous par le Commissaire Jacques Barrot¹⁷ : le fait que quatre des cinq membres du GEX PD soient issus d'entreprises et de cabinets d'avocats américains posait problème aux autorités nationales en raison de l'écart entre le système américain de protection des données et la situation qui prévaut dans les pays européens. Ainsi, alors que la Commission arguait du fait que le critère de nationalité était obsolète et qu'il fallait avant tout trouver des experts « compétents », les autorités nationales ont conduit la DG JLS à faire marche arrière.

¹⁵ C'est le cas du Royaume-Uni dans le groupe Asile-Immigration.

¹⁶ Alex Türk, président de la CNIL, préside aussi le « groupe de Protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel », dit groupe « Article 29 » (*cf. supra*).

¹⁷ Voir communiqué du Sénat français du 18 février 2009.

Des comités qui échappent en partie à la Commission

La faiblesse institutionnelle de la Commission se manifeste aussi dans les relations entre la DG JLS et les groupes d'experts, caractérisées par l'émergence régulière d'incompréhensions et de décalages et, plus rarement, de conflits. Deux problèmes apparaissent : le premier tient aux difficultés organisationnelles de la Commission (règles internes, rivalités entre directions générales), le second à l'autonomisation de groupes.

Tout un ensemble de difficultés sont liées à des problèmes organisationnels au sein de la Commission, qui peuvent aller jusqu'à compromettre toute mobilisation du groupe. Les agents de la Commission ont ainsi parfois du mal à motiver les experts et à faire aboutir leur travail. Des problèmes de nature extrêmement prosaïque, qu'il s'agisse de la non-rémunération des experts ou de la prise en charge des déplacements, peuvent entrer en ligne de compte, illustratifs du manque de ressources de la Commission. Les questions d'organisation peuvent ensuite rendre difficile l'usage des groupes par la DG JLS : les concurrences internes, la rotation du personnel de la Commission ou sa faible connaissance des dossiers techniques peuvent ainsi conduire à un non-usage des groupes d'experts, induisant une forme d'insatisfaction chez les membres qui ne comprennent pas toujours pourquoi la Commission les utilise aussi peu. C'est ce qui s'est passé au sein du réseau sur les droits fondamentaux, où, bien que plusieurs DG fussent en principe concernées, l'intérêt manifesté a été très limité :

« Et j'ai été un petit peu déçu du manque de suivi de la part de la Commission sur le fond. Ils avaient du mal à suivre. C'était impossible pour eux, c'était trop ! » (Entretien membre groupe d'experts, 13 juin 2007).

Ce cas illustre une situation fréquente au sein de la Commission où sur un même enjeu plusieurs directions générales concernées par une question entrent dans des relations de rivalité, ce qui peut conduire à une marginalisation des instances susceptibles d'intéresser ces différentes DG.

Plus problématiques pour la Commission sont les cas où existent des divergences entre les attentes des agents de la Commission et les activités des groupes, qui tendent à s'autonomiser. Certains experts sont en effet enclins à donner un sens élargi à leur mandat et/ou à prendre des positions publiques qui dépassent les intentions des agents de la

Commission. Des groupes réalisant des rapports avec un certain impact médiatique peuvent alors mettre la Commission en difficulté. C'est le cas du groupe sur le traitement des données personnelles (dit « Article 29 »), qui se montre particulièrement offensif et, alors qu'il est censé se limiter aux enjeux du 1^{er} pilier, n'hésite pas à empiéter sur les questions du 3^e pilier et à critiquer les initiatives de la Commission :

« Il y a parfois des confusions. Il y a eu une réunion la semaine dernière par exemple et ils ont fait un communiqué de presse¹⁸. Or, nous, à la Commission, on est à la fois secrétaire et membre du groupe, donc on est partie prenante des conclusions. Ce qui est de plus en plus problématique, c'est qu'il y a un développement législatif dans le cadre du 3^e pilier, là la Commission prend beaucoup d'initiatives qui ont des conséquences sur les libertés individuelles. Et du coup le groupe "Article 29" tire à boulet rouge sur ces initiatives, peut-être à juste titre. Ce n'est pas une situation saine, en tout cas pour nous et pour la lisibilité de la Commission. » (Entretien agent Commission, 10 décembre 2007).

Un problème similaire s'est posé à propos du réseau sur les droits fondamentaux. Si le degré d'indépendance vis-à-vis de la Commission était plus fort que dans le cas du groupe « Article 29 »¹⁹, il n'en demeure pas moins que le groupe travaillait pour la Commission, ce qui a conduit certains acteurs extérieurs à assimiler les positions du groupe à celles de la Commission. Or, il est arrivé que les conclusions du groupe soient médiatisées, ce qui a causé quelque embarras au sein de la DG JLS, qui ne souhaitait pas endosser les conclusions du groupe (Entretien agent Commission, 10 décembre 2007). La publicisation des positions « expertes » a d'ailleurs produit une forme de délégitimation du groupe, certains agents de la Commission accusant ses membres d'être « plus indépendants qu'experts » (entretien agent Commission, 10 décembre 2007).

Une telle autonomisation est alimentée par une dynamique interne à ces groupes, sur la base de savoirs spécialisés et valeurs partagées, à l'instar d'une communauté épistémique (Haas, 1992). Les deux cas mentionnés correspondent en effet à des groupes relativement

¹⁸ Il s'agit du communiqué de presse du 6 décembre 2007, dans lequel le groupe « Article 29 » fait part de ses sérieuses réserves sur une proposition de décision cadre relative à l'utilisation des données personnelles contenues dans les dossiers passagers des compagnies aériennes (PNR data) pour des raisons d'ordre public.

¹⁹ En effet, la Commission n'était pas membre du réseau sur les droits fondamentaux.

homogènes composés d'individus qui sont, de par leur fonction, les défenseurs d'une cause : le groupe « Article 29 » est composé de représentants des autorités nationales en charge de la protection des données personnelles tandis que le réseau d'experts sur les droits fondamentaux était composé de magistrats ou d'universitaires spécialisés dans la protection des droits de l'homme. La sensibilité des sujets traités par ces deux groupes renforce par ailleurs l'écho médiatique de leurs prises de position. Souligner ces particularités est une façon de mettre en évidence que les cas d'autonomisation des groupes échappant à la Commission demeurent rares : s'il peut y avoir malentendu et hésitation, il n'y a que rarement opposition et blocage.

Conclusion

Notre travail sur la DG JLS rejoint les analyses ayant souligné le caractère mixte des comités d'experts dans la gouvernance européenne : ces comités combinent délibération supranationale et arrangements intergouvernementaux, mêlent savoirs experts et préparation des négociations politiques (Quaglia, 2008). Ils permettent des échanges à un moment où les positions ne sont pas encore aussi figées que dans les phases ultérieures du processus de décision, autorisant alors une forme d'informalisme dans les échanges (Bouwen, 2009, 29). Les connaissances d'experts, ou la simple référence au travail d'un groupe d'experts, sont utilisées par la Commission pour renforcer sa crédibilité et poursuivre des objectifs politiques dans le jeu interinstitutionnel. Certaines spécificités au domaine JLS apparaissent cependant nettement. D'une part, à travers les groupes d'experts, les différents services de la DG tentent de se positionner dans un domaine longtemps monopolisé par les États membres. Dans ce contexte, la constitution des groupes et leurs objectifs sont fortement orientés par la quête de légitimité de la Commission mais aussi par la place que conservent les États membres sur les questions traitées par JLS (voir aussi, pour le réseau européen des migrations, Boswell, 2008) : il s'agit à la fois de consolider le rapport de force face aux États, de légitimer l'intervention de la Commission dans tel ou tel domaine et de pouvoir anticiper les réactions de tel ou tel État pour mieux faire passer ses propositions. D'autre part, dans les domaines qui concernent JLS, les comités d'experts peuvent aussi être une réponse aux demandes de certaines ONG, une façon de montrer que les

exigences en matière de droits de l'homme, d'assistance aux victimes sont prises en compte, sans empiéter de façon trop évidente sur les domaines d'action des États membres.

L'analyse conduit également à sortir d'une lecture étroitement stratégique de l'usage des groupes d'experts, qui laisserait penser que les comités remplissent uniquement les fonctions que leur assignent les membres de la Commission, dans une logique de renforcement institutionnel. Les rôles d'experts se définissent au croisement entre logiques d'action de la Commission, attentes des États membres et projets poursuivis par les individus mobilisés. La Commission n'est pas dans une position où elle contrôle totalement ses comités, où elle est en mesure de fixer leurs priorités ou de déterminer leur composition. Elle est d'abord confrontée aux multiples formes de pression des États membres, elle est également confrontée à des communautés d'experts qui peuvent avoir tendance à s'autonomiser, se détachant des objectifs institutionnels de la Commission.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Boswell Christina (2008), « The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n° 4, p. 471-488.
- Boswell Christina (2009), *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bouwen Pieter (2002), « Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n° 3, p. 365-390.
- Bouwen Pieter (2009), « The European Commission », in David Coen et Jeremy Richardson (dir.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*, Oxford, Oxford University Press, p. 19-38.
- Christiansen Thomas et Larsson Torbjorn (2007), « Introduction: The Role of Committees in the Policy-process of the European Union », in Thomas Christiansen et Torbjorn Larsson (dir.), *The Role of Committees in the Policy-process of the European Union. Legislation, Implementation and Deliberation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 1-11.
- Fouilleux Eve, de Maillard Jacques et Smith Andy (2005), « Technical or Political: the Working Groups of the Council of ministers », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n° 4, p. 609-623.
- Georgakakis Didier (2002), « L'Europe sur le métier: pour une sociologie politique de la construction européenne », in Didier Georgakakis (dir.),

Les Métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne, Strasbourg, PUS, p. 9-32.

- Haas Peter M.. (1992), « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, p. 1-35.
- Hix Simon (2005), *The Political System of the European Union*, Londres, Palgrave.
- Larsson Torbjorn et Murk Jan (2007), « The Commission's Relations with Expert Advisory Groups », in Thomas Christiansen et Torbjorn Larsson (dir.), *The Role of Committees in the Policy-process of the European Union. Legislation, Implementation and Deliberation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 64-95.
- Lobkowicz Wenceslas de (2002), *L'Europe et la sécurité intérieure*, Paris, La Documentation française.
- Maillard (de) Jacques et Smith Andy (dir.), (2007a), « Union européenne et sécurité intérieure: institutionnalisation et fragmentation », *Politique européenne*, n° 23.
- Maillard (de) Jacques et Smith Andy (2007b), « La sécurité entre logiques d'action nationales et européennes. Un milieu professionnel sans société politique », in Olivier Baisnée et Romain Pasquier (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait*, Paris, CNRS Éditions, p. 197-219.
- Mazey Sonia et Richardson Jeremy (1996), « La Commission européenne: une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 3, p. 409-430.
- Mégie Antoine (2006), « Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », *Cultures et conflits*, n° 62, p. 11-41.
- Monar Jörg (2006), « Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress », *Journal of European Integration*, vol. 28, n° 5, p. 495-509.
- Nuggent Neil (2001), *The European Commission*, Londres, Palgrave.
- Paris Natacha (2006), « L'eupéanisation de la justice pénale au nom de la lutte contre "la criminalité organisée" dans les années 1990: le rôle d'acteurs à la marge du processus décisionnel européen », *Cultures et Conflits*, n° 62, p. 79-105.
- Poinsot Eric (2005), « L'engagement communautaire d'Amnesty International », in Hélène Michel (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, PUS, p. 197-223.
- Quaglia Lucia (2008), « Financial Sector Committee Governance in the European Union », *Journal of European Integration*, vol. 30, n° 4, p. 563-578.

- Robert Cécile (2009), « Entre expertise et consultation : les légitimités paradoxales des groupes d'experts européens », in Michel Camau et Gilles Massardier (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentations et hybridations des régimes*, Paris, Karthala, p. 287-303.
- Robert Cécile (2010), « Être socialisé à ou par "l'Europe" ? Dispositions sociales et sens du jeu institutionnel des experts de la Commission européenne », in Hélène Michel et Cécile Robert (dir.), *La Fabrique des Européens*, Strasbourg, PUS, p. 131-347.
- Robert Cécile et Vauchez Antoine (2010), « L'académie européenne. Savoirs, experts et savants dans le gouvernement européen », *Politix*, vol. 23, n° 89, p. 9-34.
- Saurugger Sabine (2002), « L'expertise : une forme de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 4, p. 375-401.
- Sinou Despina (2003), « Les activités du réseau d'experts indépendants de l'Union européenne en matière de droits fondamentaux », *Droits fondamentaux*, n° 3, p. 163-174.
- Vauchez Antoine (2007), « Une élite d'intermédiaires : genèse d'un capital juridique européen (1950-1970) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167, p. 54-65.