

"La chute" dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne

Légende: En avril 1999, la Revue du Marché commun et de l'Union européenne commente la démission collective de la Commission européenne présidée par Jacques Santer et évoque les accusations portées à son encontre.

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Avril 1999, n° 427. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"la_chute"_dans_revue_du_marche_commun_et_de_l_union_europeenne-fr-6bc4aa17-34d6-4bb2-811a-bf804f7ed727.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 18/09/2012

La chute

Par Daniel Vignes

Quand on se livre à un examen sans parti pris, sans idée préconçue de ce qui a provoqué la démission collective au soir du 15 mars de la Commission européenne, suite au dépôt quelques heures auparavant du rapport d'un comité de cinq sages, quelques idées majeures émergent vite, après qu'une lecture rapide de ce rapport ait montré qu'il y aurait eu dysfonctionnement grave dans six services, et en outre que six commissaires auraient - au cours de l'enquête des sages -été interrogés sur de possibles actes personnels de favoritisme.

Les quelques réflexions qui émergent du rapport, au nombre de cinq, sont les suivantes :

1) La condamnation d'un principe pourtant sacro-saint à Luxembourg et à Bruxelles, celui de la fuite en avant : la Commission ne saurait quand elle reçoit de l'autorité budgétaire une ligne de crédits à dépenser, se lancer dans l'exécution qu'après qu'aient été arrêtées les dispositions financières de mise en œuvre ; elle ne doit pas conclure de contrats mêmes provisoires, embaucher temporairement des personnels, faire aucun acte de gestion, ce serait là des casseroles qu'elle traînerait pendant plusieurs générations. Cette première impression doit être toutefois nuancée. Le principe était certes valable pour les premières années de l'organisation. Jean Monnet a eu raison de faire sien ce principe. À près de cinquante ans, la Communauté se doit d'être mieux gérée. Le rapport fourmille d'erreurs de gestion inexcusables. Cela est inadmissible, quel que soit par ailleurs le mérite de la Commission sanctionnée, celle qui a réalisé le progrès le plus grand depuis quarante ans, la monnaie unique.

2) La plupart des actes répréhensibles commis ont commencé avant janvier 1995, c'est-à-dire avant l'intronisation de la Commission Santer - cela est vrai de presque tous les services suspectés, sauf peut-être dans les secteurs de renseignement-éducation et de la recherche scientifique, plus récents de concept - mais la Commission Santer est fautive de n'avoir pas éradiqué le mal et particulièrement de n'avoir pas pris les mesures de réorganisations nécessaires. En outre, elle (et ses services) ont très peu et trop tardivement coopéré avec les organes internes de contrôle, ont trop joué à cache-cache avec le pouvoir judiciaire. Ces dernières remarques l'empêchent de présenter l'argument du fabuliste La Fontaine : « comment l'aurais-je fait, si je n'étais pas né? ».

3) Par une fâcheuse coïncidence, les faits les plus graves commis sous l'ère Santer ont -comme on l'a dit - concerné des contrats conclus dans le cadre de programmes de formation professionnelle relevant de l'escarcelle d'un des vingt commissaires, fâcheusement celui auquel est reproché le seul vrai des six actes de favoritisme. Mais alors se pose un *niet* juridique : la procédure de censure ne peut être dirigée contre un seul commissaire ; si celui-ci ne comprend pas qu'il doit s'en aller, tous risquent de sauter.

4) En quinze ans (comparaison des budgets 1998/1982), les crédits de la recherche ont été multipliés par sept, par dix ceux des actions structurelles, par quatre ou cinq les actions en dehors de l'Union (Bosnie). Beaucoup de ces gestions étaient d'autant plus délicates que nouvelles, imprécises, excentriques. La Communauté a plus été conçue pour être un organe réglemantaire qu'un organe gestionnaire. L'expérience, le personnel et son encadrement lui ont manqué. L'intendance n'a pas suivi.

5) Peut-être la Commission a-t-elle au cours des dernières semaines fait une double et fatale erreur tactique, d'une part en indiquant qu'elle se démettrait si le rapport était sévère contre le collègue, d'autre part, en ayant l'élégance de ne pas se désolidariser du collègue le plus gravement attaqué. Celui-ci aussi peut-être a un peu trop nargué le Parlement, ergoté sur des détails. Dans la mesure où il se refusait à démissionner, la situation devenait de plus en plus intenable, car le Parlement voulait que quelque chose ait lieu. Il a donc accentué la pression sur le collègue bien que au cours de février les griefs contre dix-neuf commissaires aient eu tendance à s'estomper.

Cette constatation faite, on doit avouer ne rien savoir de ce que cela va coûter au contribuable ; le rapport parle de 600 000 euros disparus. Ici, d'autant ailleurs, de surfactures... il n'y a aucune addition. Peut-être y en

aura-t-il une en 2010, quand tous les audits auront été rendus, toutes les procédures pénales en cours achevées.

On ne peut même pas risquer un pourcentage de crédits contaminés, 10%, 1%... D'ailleurs en six semaines de leur travail, les sages n'ont pu examiner que quelques dossiers, ceux que la presse avait révélés.

Les sages avaient-ils été bien choisis? Certes leur désignation par le Parlement avait reçu l'aval de la Commission. Ils étaient indépendants sans doute, mais peut-être un peu éloignés des difficultés de l'action communautaire. Deux l'ignoraient presque totalement. Trois ne la connaissaient que de l'extérieur ; pour avoir servi, qui à la Cour de justice, qui à la Cour des comptes, ils étaient plus spécialistes de dissection que de médecine, de l'a posteriori, pas de l'action. L'allongement pour quelques mois (jusqu'à septembre) de leur mandat - c'est ce dont il est question - risque de banaliser leur mission, de réchauffer de la soupe froide, de déstabiliser la nouvelle Commission pour un péché d'une époque antérieure.

On ne peut évidemment, sauf à donner à cet écrit une dimension démesurée, retracer tous les faits. Il faut bien reconnaître qu'ils ne sont pas ragoûtants. Le plus grave et le plus commun serait la sous-traitance : faute de procédures de gestion (ou hélas malgré l'existence de celles-ci, en prétextant l'urgence), un paquet de responsabilités publiques, est confié à une entité extracommunautaire (association ou bureau d'études...) et sort ainsi de la gestion de la Commission, avec corrélativement des sommes d'argent arbitrairement fixées ; échappent en tout cas au processus public de dépenses, le choix des personnes, celui des montants. Ailleurs on a traité de gré à gré, c'est plus rapide. Sans regarder avec qui on s'engage. Malgré les tempêtes des organismes internes de contrôle de la Commission et celles d'une Unité Communautaire de Lutte Anti-Fraude (UCLAF) certaines casseroles traînaient depuis dix ans.

Plus croustillante parce que moins anonyme (aucun nom de fonctionnaire ne figure dans la partie du rapport évoqué ci-dessus et ce sont les services et un peu les commissaires qui y sont cités) était l'affaire des cas de « favoritisme ».

Après qu'on ait employé le terme de népotisme, celui de favoritisme fut retenu là où la sélection d'un fonctionnaire à embaucher ou d'un co-contractant de la Commission semblerait avoir été due à l'action personnelle d'un commissaire, à la faveur du prince ; en fait, dans le rapport, cinq des six cas sont traités chacun en moins d'une page ; cinq commissaires sont ainsi blanchis ou quasi ; le seul de ces cinq qui soit mentionné avec un soupçon d'opprobre aurait embauché à son cabinet le frère de sa femme, mais les sages reconnaissent : a) que celui-ci avait les compétences requises ; b) qu'il a bien fait le travail! La femme de César ne doit toutefois pas être soupçonnable!

Reste un commissaire, celui dont les services chargés de la formation professionnelle auraient peut-être mal fonctionné et qui a, par ailleurs, imprudemment embauché un « visiteur scientifique ». Pour les mille dossiers présents sur sa table, quelques-uns lui paraissaient requérir, avant son choix de commissaire, un examen approfondi pour lequel l'assistance d'un sachant de bon sens ne lui paraissait pas inutile ; le professionnel que ce commissaire avait choisi parce qu'il le connaissait de longtemps n'avait toutefois peut-être pas le profil et le savoir scientifiques requis et son ardeur au travail faisait souvent défaut ; heureusement une maladie avait arrêté les frais. Quoi qu'il en soit, dans tout cela, hélas, une grave bévue, un cas irréfutable de favoritisme par recrutement à la légère, voire sujet à critiques.

Il ne sert à rien d'épiloguer sur l'interprétation, voire l'applicabilité des articles du traité de Rome concernant la désignation des commissaires. Visiblement ils ne prévoient pas le cas ni de la démission collective, ni celui de s'en prendre à un seul commissaire, ni enfin la nécessité politique d'appointer vite une Commission nouvelle, avec quelques rescapés seulement. On en vient d'ailleurs à souhaiter pour celle-ci une durée de

mandat de cinq ans plus quelques mois, donc une durée non prévue au texte, alors déplaisante aux juristes.

Mais alors se pose une autre question : le Parlement actuel obtiendra-t-il ce qu'il souhaite aujourd'hui, désigner le président de la nouvelle Commission, alors que depuis trois mois il voulait que le Conseil européen le désigne seulement après les élections européennes. De ce bouleversement du calendrier, il est un peu responsable. Comment s'en sortir?

Sur l'une et l'autre de ces questions, de toutes façons, le Conseil européen de Berlin aura, quand ceci sera lu, trouvé des solutions ou des orientations originales.

Sans doute y aura-t-il quelques départs inéluctables, quelques maintiens non moins inéluctables, sans compter quelques retraites, ainsi - *mutatis mutandis* - que quelques non-représentations, également inéluctables : aucune arrivée non plus n'est inéluctable ; on n'en finirait pas de faire des supputations. Qui vivra verra (*).

Peut-être peut-on former le souhait de l'abandon de l'idée d'une révision partielle du traité, fortement souhaitée au Parlement, prévoyant qu'une motion de censure pourrait être dirigée contre un seul commissaire ; probablement aurait-elle ici permis une crise d'une moindre ampleur ; mais au regard de cet avantage, elle aurait renforcé dangereusement les velléités des commissaires de se comporter en empereur dans leur royaume ; à terme il y aurait le risque d'un collège à vingt têtes, d'une Europe à vingt dimensions. La collégialité, comme la présence d'un commissaire par Etat membre, sont fondamentales pour plus d'une raison.

Il ne sert non plus à rien d'épiloguer sur le caractère peut-être un peu intempestif ou encore imprudent, voire trop acharné de l'action du Parlement. Après 47 années de silence dans les rangs, sa réaction était normale devant les pataquès du collège. Certains ont néanmoins condamné comme immature la démarche de l'assemblée européenne ; les faits reprochés, leur gravité et leur répétition permettent toutefois d'écarter cette remarque.

Existera-t-il, dans la Commission et ses services, quelque ressentiment de la rupture par le Parlement de sa traditionnelle alliance avec elle? Paraîtra-t-il un allié moins sûr? Y aura-t-il dans les milieux du Berlaymont du ressentiment pour l'humiliation? Nous ne saurions nous prononcer, même si chez beaucoup d'amis la stupeur semble doublée de ressentiment. Certains aussi en veulent à la presse qu'ils estiment avoir été trop indiscreète et déballeuse, ainsi aussi qu'à ses caricaturistes. Certains en outre maudissent qu'à neuf mois du terme de son mandat la Commission ait été décapitée, qu'alors que les fins de mandat sont riches en résultat ; parce qu'ils répondent à cinq années d'efforts, ce travail est ou sera probablement à même au panier (car jamais un successeur n'a les mêmes priorités), qu'un identique retard sera probablement fatal pour bien des projets nouveaux ou des révisions. Il nous semble néanmoins que l'alliance devrait renaître rapidement entre l'une et l'autre institutions, Parlement et Commission ; l'ennemi à abattre teste et restera longtemps le Conseil de ministres, qu'il faut reléguer à un rang de Sénat, de Bundesrat ; tout cela, même si dans le cœur intime des gens du Berlaymont, l'allié traditionnel l'a exagérément malmenée.

Finalement on ne saurait omettre d'indiquer le ras-le-bol des milieux non proprement communautaires mais proches de ceux-ci et qui ne voient dans tout cela qu'une scène de ménage ; les querelles interinstitutionnelles lassent l'opinion publique ; selon ceux-ci la non-existence d'un enrichissement personnel dans le chef des commissaires (ni d'aucun fonctionnaire à une ou deux exceptions près) fait qu'on aurait pu faire l'économie de cette crise, de ses effets néfastes incontrôlés et de ses inévitables injustices. Et d'adresser au Parlement, l'alexandrin de Pierre Corneille (Horace, W, 6, vers 1325) : « Vous deviez la traiter avec moins de rigueur ».

(*) Une larme : que la désignation comme président de Romano Prodi doive nous priver inéluctablement soit d'Emma Bonino, soit de Mario Monti ; ils étaient parmi les meilleurs, mais l'Italie ne peut pas avoir trois commissaires.

