RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK
REVIEW OF THE BELGIAN POLITICAL SCIENCE INSTITUTE

SOMMAIRE - INHOUD - CONTENTS

Auditions au parlement européen : expérience et avenir,
par Dusan SIDJANSKI 5-32

The Great European Jamboree. The East, the West, the Non-Aligned and the Neutrals at the Pan-European Meeting (CSCE),
by Hugo WALSCHAP 33-57

Néo-socialism : The belgian case,
by Steven Philip KRAMER 59-80

Corporatief verzet tegen het invoeren van de evenredige vertegenwoordiging in België,
door Frans VERRIEST 81-100

Le Grand-Duché de Luxembourg. Aspects de sociologie politique,
par Michel DELVAUX et Mario HIRSCH . 101-113

Futurologie et Politique,
par Alfred FRISCH 115-124

VOLUME - BUNDEL XVIII - 1976 - N. 1

Auditions au parlement européen : expérience et avenir * (1)

par Dusan SIDJANSKI,

Professeur à l'Université de Genève.

*

Introduction.

Les auditions publiques contribuent-elles à la légitimation de l'institution qui les organise ainsi qu'à l'accroissement du soutien dont elle bénéficie ? Des contacts plus fréquents du parlement européen (PE) avec les forces actives sous la forme d'auditions pourraient-ils augmenter sa légitimité en lui ménageant un soutien plus large ? Certes, la légitimité fondamentale du PE ne peut avoir sa source principale que dans les élections directes. Cependant, en attendant les élections européennes qui doivent avoir lieu en 1978, le PE pourrait développer des procédures de consultation et d'audition. En fait, si la légitimité première du parlement repose sur son fondement électoral, il est probable que la qualité et le degré du soutien sont aussi fonction des relations continues que le Parlement maintient avec les groupes d'intérêt et les syndicats ouvriers, les groupes de promotion, les groupes d'affaires, avec les diverses catégories de dirigeants et experts ainsi qu'avec l'opinion publique. Dans cette optique, les procédures de consultations publiques, ou à huis clos, apparaissent comme un des moyens de la présence du Parlement dans la vie active.

La question peut être également envisagée sous l'angle de l'équilibre entre Conseil, Commission et Parlement. Lors de la formulation de ses décisions, le Conseil s'appuie sur les représentants permanents et sur de nombreux experts gouvernementaux ; de son côté, la Commission orga-

---

* Article présenté au Comité des recherches Européennes lors du Congrès de l'IPSA à Edinburg du 15 au 20 avril 1976.

(1) Cet article a été rédigé sur la base des recherches subventionnées par la Fondation Ford. Les recherches documentaires, les analyses des sources ainsi que les interviews ont été accomplies grâce à la collaboration de J.N. Rey, assistant au Département de Science politique.

nise lors de l'élaboration de ses propositions des réunions d'experts nationaux invités à titre personnel ainsi que d'experts représentant des organisations professionnelles européennes, patronales et ouvrières. Face à cette pratique de consultations développée surtout par la Commission, il est normal que le PE cherche aussi, en utilisant des méthodes semblables, à obtenir information et appui auprès de ces forces socio-économiques et partant à contrebalancer et à contrôler l'activité de la Commission. La procédure de consultation et d'audition, généralisée et pratiquée avec efficacité au PE, pourrait répondre à plus d'un besoin d'information, de soutien et de légitimité, tout en contribuant à un meilleur équilibre des institutions.

Tous les pays membres de la CE ainsi que d'autres pays européens connaissent et pratiquent différentes formes de consultations de groupes d'intérêt, d'autres forces actives, organisations ou personnes compétentes. Cette consultation peut être effectuée soit par le gouvernement, soit par l'administration, soit par le Parlement ; elle peut aussi prendre une forme institutionnalisée comme dans l'exemple du Conseil économique et social ou du Plan en France. Ces divers types de consultation, loin d'être mutuellement exclusifs, coexistent et se complètent le plus souvent bien qu'à des degrés variables. L'importance respective des voies utilisées varient de pays à pays bien que tous aient en commun une pratique développée de consultation. Cette pratique a parfois été baptisée « démocratie consultative ».

Tous les parlements des pays membres de la CE ont la possibilité d'organiser des auditions publiques. Les différences marquées existent néanmoins entre ces parlements quant à l'utilisation effective de cette procédure (2). Selon ce critère, les neuf parlements peuvent être classés en trois groupes : 1° pays *à pratique marginale* et stationnaire, à savoir Irlande, Danemark, Luxembourg et Belgique ; 2° pays *à pratique en voie de développement,* Pays-Bas et France qui tendent à les utiliser en particulier pour l'examen des problèmes nouveaux (avortement, libertés); 3° pays *à pratique développée* dont la Grande-Bretagne qui est à la recherche d'une voie propre ainsi que l'Allemagne et l'Italie qui connaissent une utilisation intense et variée de cette procédure depuis plus d'une dizaine d'années. Les auditions publiques du PE s'inscrivent dans cette perspective.

Le PE a la possibilité d'organiser des auditions. Il en a usé à plusieurs reprises. D'où les questions auxquelles il faudra chercher à répon-

(2) D. SIDJANSKI, *Auditions publiques dans la Communauté européenne : Parlements nationaux et Parlement européen,* Etudes et Recherches n° 7, Département de Science politique, Université de Genève, Genève, 1976, Ie Partie : Aperçu des expériences nationales, pp. 7-38.

dre : quelle est la signification de l'expérience du Parlement ? Utilisée à des degrés divers par tous les neuf parlements, cette procédure doit-elle recevoir le droit de cité européen ? Les auditions publiques sont-elles promises à un avenir au plan européen ? Et si oui, quelles sont les conditions dont le respect contribue à leur efficacité et à leur réussite ?

I. Expérience du Parlement européen (3).

1. *Procédures.*

Selon le règlement du PE, ses commissions peuvent organiser des auditions publiques bien que celles-ci n'aient pas été prévues expressément. En effet, d'une part l'art. 40 [1] du Règlement stipule que « les réunions de commissions ne sont pas publiques, à moins que la commission n'en décide autrement ». D'autre part, al. 2 de l'art. 40 [2] prévoit que « par décission spéciale de la commission, toute personne peut être invitée à assister à une réunion et à y prendre la parole » (4).

En outre, selon l'art. 39 [4] « toute commission peut, avec l'accord du Bureau du Parlement, charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à une mission d'étude ou d'information ». Ainsi, les commissions ont la possibilité de convoquer des auditions publiques avec les représentants de groupes, d'experts ou de personnes qui peuvent contribuer à leurs travaux. L'initiative d'organiser une audition publique émane de la commission compétente qui en saisit le bureau élargi du Parlement pour autorisation. La question que le PE aura à trancher est de savoir si, à la suite du rapport et du projet de résolution de Peter Kirk (Grande-Bretagne), il consacrera expressément la pratique des auditions publiques (5).

(3) Cette étude consacrée au Parlement européen est fondée principalement sur les sources suivantes : *Publications officielles* et *documents* du Parlement européen ; *Enquête* menée auprès des commissions du Parlement européen avec l'aide des services du Parlement européen, avril 1975 ; *entretiens* au cours desquels l'auteur a recueilli entre mars et mai 1975 des opinions auprès des personnalités suivantes : MM. Thorn, Spinelli, Noël, Dahrendorf, Donoughue, Mackintosch, Taylor, Bradshaw, Coombes, Crick, Blischke ; une *série d'interviews* a été effectuée par J.N. Rey au cours de la même période auprès de MM. Taylor, Legrand-Lane, Neunreither et Millar du Secrétariat général du Parlement européen ; Kremer, Lange, Vuillet ; Fugmann (groupe démocrate-chrétien), Wejsenbeck (groupe libéral) et Falcone (groupe socialiste) ; ainsi qu'auprès des secrétaires ou du personnel des commissions du Parlement européen : MM. Stahlschmidt, Schmidt, Guccione, Misch, Kohler et Kuner. Grâce à ces contributions et à l'aide du Parlement européen, j'ai été en mesure de rédiger cette partie dont j'assume l'entière responsabilité.

(4) *Règlement* du Parlement Européen, Luxembourg, janvier 1974. p. 26.

(5) *Proposition de résolution,* (PE 32. 103 Ann.) présentée par M. Kirk, au nom du groupe conservateur, le 18 janvier 1973. Cette proposition visant à constituer une commission temporaire chargée d'étudier les procédures et les modalités de fonction-

2. *Aperçu des auditions.*

Les commissions du PE ont organisé une quinzaine d'auditions de 1969 à nos jours (6). Toutes ces auditions ont eu pour objet des matières socio-économiques ou techniques, à deux exceptions près : l'une relative à la jeunesse qui a été organisée en 1973 par la commission des affaires culturelles et de la jeunesse, et l'autre de caractère politique sur le putsch militaire en Grèce convoquée en 1967 par la commission mixte de l'association avec la Grèce. Sur 12 commissions du PE, 7 ont eu recours aux auditions : la commission juridique 3 fois, la commission des budgets 3 fois, la commission des affaires sociales et du travail, celle de l'agriculture, celle de la politique régionale et des transports et celle de l'énergie, de la recherche et de la technologie 2 fois chacune, celle des affaires culturelles et de la jeunesse et la commission mixte de l'association avec la Grèce 1 fois chacune. En revanche, la commission politique, celle économique et monétaire, celle de la santé et de l'environnement, ainsi que les commissions des relations économiques extérieures et du développement et de la coopération n'ont pas encore utilisé la procédure des auditions. Enfin, une audition publique expérimentale a été organisée sur les multinationales conjointement par les délégations du Parlement européen et du Congrès américain à Munich en avril 1975 (7).

Une première question : quels sont les motifs ou les besoins principaux qui ont incité certaines commissions, mais pas toutes, à recourir à ce moyen. Une deuxième concerne leur caractère clos ; en effet, toutes ces auditions, sauf trois, ont eu lieu à *huis clos* : deux auditions consacrées aux travailleurs migrants et une aux multinationales. Bien que l'expérience du Parlement européen soit limitée dans le temps et par

---

nement du Parlement européen, a été accompagnée d'un document (PE 32. 103) dont les paragraphes 23 et 24 se réfèrent aux *auditions publiques*. Pour faciliter l'examen de la politique à long terme de la Commission européenne et du Conseil, les commissions parlementaires devraient pouvoir prendre, selon ce document, l'initiative de demander à toute institution ou toute personne de leur choix, des avis à présenter oralement ou par écrit, et être encouragées à organiser des auditions chaque fois que celles-ci peuvent leur être utiles. Seules les auditions, publiques de préférence, permettront aux commissions d'assumer pleinement les fonctions qui sont leur raison d'être. Il est en outre suggéré que, au début de chaque session annuelle, chaque commission soit invitée à choisir au moins un domaine d'étude... La plupart des réunions de commission portant sur ces études auraient pour objet l'audition d'associations ou de personnes.

Plus récemment, le 6 octobre 1975, M. Peter Kirk, en qualité de rapporteur de la commission politique, a présenté une proposition de résolution sur les pouvoirs du Parlement européen, Luxembourg, PE 37.065/res./Rev. Selon l'article 23 de cette proposition, le Parlement devrait encourager ses commissions à développer la pratique des auditions publiques.

(6) Voir en annexe le tableau des auditions du Parlement européen.

(7) Septième réunion parlementaire entre les délégations du Parlement et du Congrès américain, Munich du 14 au 16 avril 1975.

le nombre, nous chercherons à l'analyser à la lumière des témoignages et des opinions que nous avons recueillis. Cette expérience portant sur les sept dernières années est répartie d'une manière régulière avec un minimum en 1971 et un maximum de quatre auditions en 1973. En revanche, la part des diverses commissions est irrégulière : les commissions juridiques et de l'agriculture n'apparaissent qu'au début de l'expérience ; celle du budget au milieu de cette période ; alors que les commissions des affaires sociales et du travail et de l'énergie interviennent en 1974-1975, et celle de la politique régionale et des transports en 1973 et en 1975. Pourquoi les commissions qui ont lancé les auditions, les ont ensuite abandonnées. Certes, les auditions sont liées à l'apparition d'un problème ou à une proposition de la Commission. Mais n'y a-t-il pas certaines raisons qui découlent d'une expérience plus ou moins réussie, de l'évolution du PE ainsi que de la volonté d'élargir les fondements de la construction européenne et de lui donner une base démocratique. Les auditions publiques sur les travailleurs migrants semblent s'inscrire dans cette tendance.

3. *Finalités des auditions du Parlement européen.*

Outre les finalités qui figurent dans l'introduction, les auditions du PE correspondent aussi à certains objectifs particuliers. Ceux-ci peuvent être regroupés sous les rubriques suivantes : *finalités générales* (transparence et contacts); *réduction de la distance* Parlement — forces socio-politiques ; divers aspects de l'*information* ; *dialogue* avec la Commission et le Conseil ; *accroissement de la capacité* du Parlement et de ses membres.

Parmi les finalités générales, on mentionne notamment : la volonté de donner aux institutions de la Communauté européenne une plus large base démocratique ; dans la même perspective, il s'agirait d'éviter que le PE soit coupé du monde des réalités politiques ou s'enferme dans une tour d'ivoire ; si un des buts est d'élargir le réseau des relations directes du Parlement européen, un autre est de donner plus de transparence démocratique aux processus communautaires ; on chercherait notamment à sensibiliser l'opinion publique générale ainsi que les « publics » spécialisés dans divers cercles socio-économiques et groupes idéologiques. Par ces contacts nombreux, diversifiés et directs, le PE s'insérerait dans une réalité concrète à dimension communautaire. Du fait même de cette dimension, le Parlement européen se trouve confronté de manière plus critique que les Parlements nationaux avec les obstacles que dressent à la fois l'*éloignement* géographique et la *distance* psychologique ; il est donc naturel que par divers moyens, il cherche à réduire la distance qui le sépare des citoyens et des groupes. Les

élections directes mais aussi d'autres moyens tels que les auditions publiques convergent vers cet objectif.

Tant ce réseau de relations que l'apport en *informations* nouvelles et diversifiées contribuent à rendre plus concret le travail du Parlement européen. Un des buts visés par les commissions du Parlement européen est de recueillir des informations et des données directement à la source, auprès des experts et des groupes, sans qu'elles soient soumises au filtre de la Commission. Tout en utilisant le travail technique préliminaire de la Commission, le PE ne peut fonder ses choix exclusivement sur cette source d'information. D'où son effort visant à diversifier ses sources et à les utiliser de manière autonome. Cette finalité trouve une justification complémentaire dans la diversité des aspects que les problèmes revêtent à l'échelle européenne : à la diversité d'approches scientifiques s'ajoutent la multiplicité d'optiques nationales voire régionales ainsi que la divergence d'intérêts et d'interprétations. Le PE aurait pour but de saisir la complexité des problèmes par des moyens adaptés à leur dimension. Plus que l'étude de documents à elle seule, l'audition apporte un aspect dynamique complémentaire en offrant la possibilité d'un dialogue direct entre députés et intéressés à l'échelle de la Communauté. Si les auditions permettent d'acquérir l'information, elles visent aussi à la diffuser dans l'opinion publique, en attirant son attention sur les choix et les conséquences qu'impliquent les politiques, orientations ou décisions de la Communauté. A ce titre, les auditions publiques peuvent constituer un instrument privilégié.

Un autre objectif visé par les auditions serait d'assurer un *dialogue* plus équilibré entre le PE d'une part et la Commission et le Conseil d'autre part. En effet, face à la capacité de la Commission et du cycle de consultations qu'elle organise, face au Conseil qui s'appuie sur les contributions et les soutiens des gouvernements membres, le PE apparaît comme démuni et dépendant. Les élections directes mais aussi des instruments plus limités mais d'un emploi plus continu telles les auditions publiques sont susceptibles de donner une légitimité plus directe et d'assurer une action à la fois plus soutenue et plus autonome du PE. L'accomplissement de ses fonctions de contrôle et de consultation sont largement tributaires de ce développement.

Enfin, les auditions publiques faciliteraient la tâche du PE en lui fournissant les connaissances complémentaires et en éclairant une situation complexe sous les angles divers. En effet, les différents experts et groupes nationaux et européens donnent un *éclairage multidimentionnel* au problème examiné. En revanche, les députés représentent, en dépit de leur fonction européenne, des points de vue et des intérêts d'un parti, d'une circonscription ou d'une région et plus rarement d'un

pays. En assistant à une confrontation de conceptions et d'intérêts divers, les députés sont exposés à un processus d'apprentissage qui leur permet de comprendre la façon dont les problèmes se posent ailleurs et dont les forces se répartissent. De la sorte, ce débat enrichit l'horizon des députés et tend à leur donner une vision plus complète et plus diversifiée, donc européenne du problème.

4. *Matières* (8).

Les matières qui ont été soumises à des auditions, sont essentiellement techniques ou socio-économiques. Il s'agit en fait de problèmes qui ont fait l'objet d'une proposition de la Commission. Ainsi, la commission juridique a organisé en 1969 et en 1970 des auditions sur la réalisation de la liberté d'établissement pour certaines activités d'ingénieurs ainsi que de médecins, dentistes et pharmaciens. Ces auditions semblent avoir apporté des contributions dont le Parlement européen a tenu compte dans son avis du 8 juillet 1970 (9). Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'à son tour la Commission a procédé en octobre 1973 à une audition au sujet de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles dans le cadre de la liberté d'établissement des médecins (10). D'autres auditions ont eu lieu sur les ressources propres aux Communautés, sur le contrôle des recettes et dépenses et sur une initiative visant à créer une Cour des comptes, ainsi que sur la création d'un comité consultatif de la jeunesse et d'un forum européen, seul sujet qui avec le problème des multinationales porte sur un thème général sortant des préoccupations immédiates du traité de Rome.

A titre d'exemple, nous passerons en revue quatre cas d'auditions : bière, approvisionnement en énergie, travailleurs migrants et entreprises multinationales. La première de ces auditions organisée par la commission des affaires sociales et de la santé a porté sur les substances qui sont utilisées lors de la fabrication et de la distribution de la bière (11).

---

(8) Voir en annexe le tableau des auditions du Parlement européen.

(9) *Journal officiel des Communautés européennes,* 4 août 1970 : Parlement européen, avis sur les propositions relatives à des directives et recommandations concernant la fixation des modalités de réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services pour les activités non salariées du médecin et du praticien de l'art dentaire.

(10) Cette audition de médecins sur la reconnaissance mutuelle des diplômes a eu lieu à Bruxelles du 22 au 26 octobre 1973. En sus de ses consultations traditionnelles, la Commission a éprouvé le besoin d'organiser cette audition avec une large participation afin de recueillir les avis des organismes et organisations directement intéressés par ce problème. Cette audition a été en outre rendue nécessaire par l'élargissement de la Communauté qui a modifié les données du problème. (Commission des Communautés européennes, *Rapport d'une audition relative à la reconnaissance,* Bruxelles, janvier 1974.)

(11) Parlement européen, Documents de séance 1971-1972, *Rapport* fait au nom de la Commission des affaires sociales et de la santé publique, Doc. 44/71, 7 juin 1971 (rapprochement des législations concernant la bière et produits utilisés en brasserie).

L'objectif de la commission a été de s'assurer que la bière communautaire soit et demeure un produit naturel, sain et de bonne qualité. Cette préoccupation a donné lieu à des échanges entre experts, organisations de producteurs et de consommateurs. La commission, suivie plus tard par le PE a pris une position ferme contre les effets nocifs possibles de certains additifs incorporés à la bière en cours de fabrication, ainsi que contre l'emploi d'additifs même non nocifs que pour autant qu'ils ne soient indispensables pour des raisons technologiques.

L'audition d'experts consacrée à la sécurité de l'approvisionnement en énergie a permis de faire un tour d'horizon de divers problèmes (12) : sources d'énergie, énergie nucléaire, prix des produits énergétiques, programmes nationaux et rôle du charbon, sources de remplacement et nouvelles sources d'énergie. De l'analyse des données fournies par les experts, il ressort notamment qu'il existe un rapport étroit entre la consommation de l'énergie et le développement économique. Le pétrole demeurant la principale source d'énergie, les dix à quinze prochaines années sont considérées comme critiques. Les contributions des sources nouvelles (énergie solaire, éolienne, géothermique) leur apparaissent comme très limitée, alors que l'énergie nucléaire s'annonce la plus prometteuse. C'est une matière trop vaste qui n'a été abordée que superficiellement et sans que soient mises en évidence les véritables options qui en découlent pour la société européenne.

Les deux auditions publiques sur les travailleurs migrants ont été consacrées à l'examen de la situation en Italie et en Allemagne ; elles ont porté sur les mesures communautaires, les solutions prioritaires, les droits des ressortissants de la Communauté par rapport à ceux des travailleurs originaires de pays tiers ; des améliorations à apporter en matière d'octroi d'aide et l'application des règlements relatifs à la libre circulation ; l'intégration des travailleurs immigrants et l'application éventuelle d'un statut international des travailleurs migrants au niveau communautaire. La discrimination, la sécurité sociale, l'éducation et la formation professionnelle ont également fait l'objet d'un échange de vues (13). Ces auditions ont permis d'éclairer sous des angles différents les conditions des travailleurs migrants et les conséquences du chômage.

Dernier exemple : l'audition publique commune organisée par une délégation du Parlement européen et une délégation du Congrès américain

(12) Parlement européen, Documents de séance 1974-1975, *Rapport* fait au nom de la Commission de l'énergie de la recherche et de la technologie, Doc. 185/74, 10 juillet 1974.

(13) Parlement européen, Commission des affaires sociales et du travail, *Compte rendu sommaire* de la réunion à Rome des 2 et 3 octobre 1974 (PE 38.752) et à Bonn des 19 et 20 novembre (PE 40.453).

a eu pour thème les sociétés multinationales. Les exposés et la discussion se sont cantonnés dans des généralités telles que le rôle des multinationales dans la Communauté.

Les matières qui ont donné lieu à des auditions sont assez variées : certaines plutôt techniques mais touchant tous les membres d'une profession (médecins, dentistes); d'autres tout en étant à première vue techniques (ressources propres, contrôle des dépenses) ont en réalité une dimension politique. Quant aux quatre exemples cités, celui de la bière se caractérise par les conséquences qui peuvent en découler pour la santé des consommateurs. Les entreprises multinationales et les migrants ont de toute évidence une dimension socio-politique. Quant au problème énergétique qui constitue une question actuelle et éminemment politique, il n'a été abordé par des experts que dans une optique technique. Et pourtant, il est lié à l'implantation des centrales nucléaires. C'est aussi le problème qui a mobilisé l'opinion publique et les différents mouvements protestataires. Cette problématique nucléaire est l'objet par excellence pour une audition publique : question nouvelle qui exige un choix fondamental pour l'avenir de la société, elle concerne et passionne de larges couches de l'opinion publique et met aux prises savants et experts.

Il est surprenant de constater l'absence de plusieurs thèmes qui ont fait l'objet d'auditions au niveau national : chômage et inflation, libertés, presse, problèmes de l'agriculture, entreprises publiques, secteur automobile, chiffre d'affaires et participation. Autant de questions qui ont une dimension sociale et idéologique impliquant les valeurs fondamentales ou les choix politiques ; elles constituent des sujets controversés et mobilisateurs. C'est dire que le PE est loin d'avoir épuisé les ressources des auditions qui sont susceptibles d'intéresser de nombreux groupes et personnes, et d'attirer l'attention de l'opinion publique. Malgré cette large gamme de possibilités, la contribution d'une audition dépend entre autres du choix des participants et de son organisation.

5. Choix et sphères de participants.

Un premier aspect de l'organisation est le choix des participants qui prédétermine plus ou moins directement l'orientation de l'audition. Ainsi dans la sélection des experts sur des *problèmes énergétiques*, en ne faisant appel qu'à des personnes acquises à l'idée de l'expansion, on a d'emblée écarté toute véritable option pour ne parler que des moyens. Et même dans ce cadre plus étroit, on n'a abordé que certaines sources d'énergie, notamment l'énergie nucléaire sans se préoccuper des conséquences ou des difficultés politiques d'implantation de centrales nucléaires. En effet, les experts appartiennent à la même famille : sur

7 experts, 4 proviennent des organismes ou instituts nationaux, 1 du Comité pour les CE de l'UNIPEDE et 1 de l'OPEP ; enfin, un seul expert en énergie dit indépendant (14). Quelles que soient les qualifications de ces experts, elles ne semblent pas permettre d'aborder les questions fondamentales. La relation entre les objectifs d'une audition et le choix de personnes à entendre apparaît clairement. La commission qui décide de procéder à une audition définit les objectifs au moment où elle présente sa demande d'autorisation au bureau élargi. Il échoit au président de la commission, assisté du secrétaire, le soin de faire le choix des experts. Ce choix doit être ratifié par les membres de la commission.

L'éventail est plus large dans l'exemple de la *bière* : experts universitaires, plusieurs grandes brasseries (Artois, Heineker), fédération allemande et l'association communautaire ainsi que des représentants de consommateurs sans compter ceux de la Commission (15). Au cours de l'audition sur les *multinationales,* deux sur cinq invités se sont fait représenter : Fiat et Shell ; étaient présents, en outre un directeur général de la Commission, un dirigeant de la CISL et un fonctionnaire du Kartellamt (16).

Les deux auditions sur les *migrants* offrent plusieurs traits originaux : à Rome, outre le sous-secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, 2 de ses collaborateurs, 2 sénateurs et 4 membres du comité restreint de la Chambre italienne pour les problèmes de l'émigration, sont présents 1 membre du Conseil national, 1 de Cofindustria, 1 de chacune des trois centrales syndicales (CGIL, CISL, UIL) et 2 de l'ACLI, ainsi que quatre associations d'émigrants ; un vice-président de la Commission européenne, 6 fonctionnaires de la Commission et 1 du Conseil ; 11 membres de 6 secrétariats des groupes politiques, 4 hauts fonctionnaires du Parlement européen et 3 membres du secrétariat de la commission des affaires sociales et du travail. A Bonn, la participation est différente en fonction de la situation du pays d'accueil qu'est l'Allemagne : aux côtés des représentants de l'administration, du patronat et des syndicats, on note la présence d'associations de travailleurs étrangers (turcs, marocains), de représentants du Comité pour les travailleurs étrangers de Hesse et de l'Association des femmes allemandes mariées à des étrangers ; 2 juges membres du comité pour la réforme du droit des étrangers, plusieurs experts universitaires et 2 représentants de Europa-Union d'Allemagne (17).

(14) *Rapport* cité, p. 6.

(15) *Compte rendu succinct,* audition sur la bière, 9 décembre 1970, PE 26.166.

(16) *Documents de travail,* audition sur les multinationales, Munich, 14-16 avril 1975. J.N. Rey a assisté en observateur à cette audition publique.

Ces deux auditions publiques qui se déroulent sur place ont pour objectif de saisir les problèmes sur le vif et dans leur dimension nationale de groupements socio-économiques européens, patronaux et ouvriers, ainsi que la présence d'associations de travailleurs migrants. De la sorte, les petits groupes parfois marginalisés et souvent demeurés à distance des institutions européennes ont une occasion de s'exprimer, de faire valoir leurs points de vue et leurs intérêts grâce à ces auditions publiques que le Parlement européen tient sur les lieux où les problèmes se posent de manière concrète. Un fait qui reste à signaler est la participation du mouvement européen allemand (Europa-Union) à l'audition organisée à Bonn, lui ouvrant ainsi un accès officiel auprès du Parlement européen.

Il résulte de ce bref aperçu de quatre expériences que, sauf exception, les auditions du Parlement européen dépassent le cercle habituel d'organismes ou groupes communautaires que consulte la Commission en règle générale, pour s'adresser à une gamme plus large et plus variée d'experts, de personnes et de groupements nationaux voire régionaux (18). Fait remarquable, car en plus il ne s'agit pas uniquement de grands groupements socio-économiques traditionnels mais de sphères plus larges d'intéressés. Ainsi les auditions du PE peuvent donner la possibilité même aux groupes restreints de se faire entendre. Elles rapprochent de la sorte les parlementaires européens des problèmes con-

(17) *Comptes rendus succincts,* Rome et Bonn, *doc. cités* PE 38.752, pp. 40-41 ; PE 40.453, Annexe, pp. 2-3.

(18) En organisant l'audition sur la reconnaissance mutuelle de diplômes en médecine, la Commission a, elle aussi, cherché à se rapprocher des organisations professionnelles nationales sans toujours se contenter des avis de leurs intermédiaires communautaires. Des catégories suivantes, organismes ou de personnes y ont pris part : I. *Participants :* 1. *Des organisations professionnelles des médecins :* a) 2 représentants du Comité permanent des médecins de la CEE ; b) 65 représentants des organisations de médecine nationales des neuf pays membres ; 2. *Des universités :* a) 2 représentants du Comité des conférences nationales des Recteurs d'Universités ; b) 19 représentants des universités (Belgique, Danemark, Allemagne, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni) ; c) 9 représentants des organisations des étudiants en médecine provenant des mêmes pays ; 3. *Des hôpitaux :* a) 2 représentants du Comité hospitalier du Marché commun et 3 du Comité européen d'hospitalisation privée ; b) 8 représentants de fédérations hospitalières des six pays membres (Belgique, Allemagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas) ; 4. *Des Caisses maladies :* 6 représentants d'institut ou de fédération de 3 pays (Belgique, France, Pays-Bas) ; 5. *Des consommateurs et des syndicats :* 2 représentants du Bureau européen des Unions de consommateurs et 1 représentant de l'organisation européenne de la CMT.
II. *Observateurs officiels et des comités de liaison européens :* 1. *Observateurs officiels :* a) 21 observateurs des *pays membres* à l'exception du Luxembourg ; b) des *institutions européennes* (1 Conseil, 2 Comité économique et social) ; 2. *Comités de liaisons européennes,* 15 représentants de 8 comités (praticiens de l'art dentaire, vétérinaires, ingénieurs, architectes, groupement pharmaceutique et comité de l'industrie chimique).

crets, des associations et mouvements de citoyens. Elles contribuent à jeter à ce titre un pont entre parlementaires et citoyens européens. Or, plus la distance entre ceux-ci et ceux-là est grande du fait même de la dimension communautaire, plus il semble nécessaire de multiplier le nombre de ponts, de passerelles et de contacts de tout genre et d'accroître la mobilité des parlementaires. Les auditions du PE, et singulièrement ses auditions publiques, constituent précisément un instrument qui le rapproche des groupes et des citoyens.

6. *Travail préparatoire et organisation.*

Si le choix des participants est fondamental pour l'orientation des travaux, il en va de même de la préparation et de l'organisation en regard du bon déroulement. A la suite du choix des groupes et personnes à inviter, la commission prend contact en général avec la Commission des Communautés avant d'organiser une audition. Dans une deuxième phase, le secrétaire de la commission informe par écrit le bureau élargi des invitations envoyées et du coût présumé de l'opération. Il entre en communication avec experts et groupes invités afin de s'assurer une participation équilibrée et de haut niveau ou de fournir des explications complémentaires (19). Ensuite, le rapporteur et le secrétaire élaborent un questionnaire qui est adressé à l'avance à tous les participants. Telle a été la pratique suivie notamment lors des auditions sur l'énergie, la bière et les travailleurs migrants, donnant ainsi la possibilité aux personnes et groupes convoqués de préparer leurs dossiers et leurs interventions sur les points principaux ; grâce à cette procédure, toutes les institutions officielles communautaires ou nationales ainsi que toutes les organisations qui ont pris part à l'audition sur les travailleurs migrants à Rome, avaient transmis au bureau de la commission des réponses au questionnaire, notes et commentaires, mémorandums et documents, voire un projet de statut pour les travailleurs migrants (20). En revanche, l'audition commune sur les multinationales est une exception : elle a revêtu la forme d'une discussion générale sur la base d'un document de travail et de quelques notes ou exposés écrits (21).

Le déroulement même de l'audition peut aussi varier d'un cas à l'autre. Il va de soi qu'il dépend de la préparation préalable et notamment de la connaissance du dossier dont font preuve les parlementaires, mais aussi de la manière dont le président articule la matière et dirige les débats. Ceux-ci sont généralement précédés d'un exposé introductif présenté par le président, des déclarations des rapporteurs suivies d'interventions des experts de la Communauté européenne et des experts indépendants ou universitaires ; un débat est alors ouvert par des questions des parlementaires ; puis interviennent des représentants de groupements nationaux et communautaires, avant qu'un deuxième débat plus large n'ait lieu. Cet ordre d'interventions n'est pas préétabli de façon rigide mais est fixé en fonction de la matière et de la direction des travaux. Néanmoins, un point commun est apparu à travers les variations et l'ordre changeant des interventions : au cours des auditions examinées, les présidents ont suivi l'ordre du questionnaire. Si au début d'une audition la parole a été souvent donnée en premier lieu aux représentants des administrations nationales ou européennes, ces priorités n'ont pas été toujours respectées. En outre, lors des débats, les députés interviennent plus ou moins activement selon leur compétence et leur connaissance du dossier, mais aussi en raison de leur expérience personnelle. Dans d'autres cas, tel le sujet des travailleurs migrants, les échanges ont lieu principalement entre représentants de divers secteurs et sous l'impulsion du président. Nous avons l'impression que la présence de groupes diversifiés et compétents donne lieu à des controverses vives.

Les interventions, échanges et débats sont reproduits sous une forme résumée dans un compte rendu sommaire qui, avec les notes et documents divers, est utilisé pour la rédaction du rapport et de l'exposé des motifs de la commission à l'intention du PE (22). Sur la base de ces documents, le Parlement européen formule son avis et propose des modifications à la Commission.

De toute évidence, ces travaux préparatoires et l'organisation d'une réunion posent, comme pour les auditions au niveau national, un problème de temps et de moyens disponibles. Les parlementaires européens doivent simultanément s'occuper de leurs circonscriptions, vaquer à leurs occupations au parlement national ainsi qu'exercer leurs activités au niveau européen. Comment dès lors rationaliser leur budget temps ? A la surcharge actuelle ne risquent-ils pas d'ajouter des tâches qui exigent à la fois du temps, de la volonté et des compétences ? Ces exigences sont encore plus grandes à l'endroit des présidents de commissions et des rapporteurs. Certes, le rendement et l'efficacité des auditions pour-

(19) Entretien avec le secrétaire de la commission juridique.
(20) *Compte rendu sommaire, doc. cité,* p. 39.
(21) *Document de travail* préparé par le docteur Lange, SPD.

(22) En regard des auditions du Parlement européen qui, sauf exception, ont une durée limitée et se déroulent dans un laps de temps court, celles du Parlement britannique s'échelonnent souvent sur plusieurs mois. Dans ces conditions, le fait de sortir rapidement des comptes rendus ou résumés des principales déclarations et prises de position influe sur la dynamique du processus en provoquant des répliques de la part d'autres groupes ou personnes. La série d'auditions sur les travailleurs migrants entreprise dans plusieurs pays membres par la commission des affaires sociales et du travail pourrait produire, dans certaines limites, des effets similaires.

raient justifier cet effort dans la mesure où il en résulterait une meilleure allocation du travail et une plus forte influence au bénéfice du PE, une prise plus directe sur le réel et par là même sur le processus de décision dans la Communauté.

Ainsi qu'il se dégage de ces exemples, l'organisation des auditions suppose une infrastructure à la fois solide et compétente sur laquelle les parlementaires puissent compter. Les expériences, tant nationales qu'européennes, font ressortir le rôle d'étude et d'instrument d'exécution qui incombe aux secrétariats des commissions sous l'égide des présidents et rapporteurs. Afin de remplir ces fonctions, le secrétaire a besoin d'un personnel qualifié et des moyens matériels. Cette surcharge administrative et financière qu'entraîne une audition explique l'attitude positive mais conditionnelle de la part de plusieurs secrétaires de commission et peut-être aussi la pratique restrictive du bureau élargi dans l'octroi d'autorisations. La généralisation du système des auditions implique un ensemble de mesures visant à renforcer la capacité de recherche et d'organisation du PE, ainsi qu'à offrir un soutien efficace et des moyens supplémentaires aux parlementaires.

7. *Auditions à huis clos ou auditions publiques ?*

Avant la première audition publique sur les travailleurs migrants d'octobre 1974, toutes les auditions du PE ont été tenues à *huis clos*. Quelles en sont les principales raisons invoquées par certains de nos interlocuteurs ? Tout d'abord un argument par référence à la coutume des commissions de travailler à huis clos : les auditions étant un prolongement de leurs activités devraient aussi suivre la même pratique ; cependant, le règlement du PE, tout en prévoyant que les réunions des commissions ne sont pas publiques, leur donne la faculté d'en décider autrement (art. 40, al. 1 et 2). Aucun obstacle juridique ne s'oppose dès lors à des auditions publiques. D'autres arguments plus pragmatiques sont aussi avancés en faveur du maintien du huis clos : difficiles à huis clos, les travaux d'une commission le seraient encore plus en séance publique où la présence des tiers ou des mass media provoquerait des distorsions, troublerait le déroulement des travaux. C'est un argument peu convaincant : si la séance est bien préparée et organisée, on se demande comment la présence des tiers qui n'ont pas le droit d'intervention pourrait influer sur le déroulement des travaux. A moins que l'on estime que la présence des mass media n'exerce une certaine pression sur les experts en les amenant à se cantonner dans des généralités. En principe, si le choix des experts est bien fait, leur confrontation ainsi que les interventions de représentants de groupes et les questions des députés ne devraient pas leur permettre de s'abriter derrière les généralités. A l'encontre des huis clos qui favorisent des compromis ou des demi-mesures, le débat public incite les personnes et les groupes à prendre leurs responsabilités ouvertement et à formuler leurs positions. De la sorte, ils peuvent contribuer à clarifier une situation complexe, à mettre en évidence les intérêts différents ainsi que toute la gamme des options. L'opinion publique serait de ce fait avertie des difficultés que soulèvent les dimensions multiples d'un problème et les implications diverses des solutions possibles.

D'ailleurs comment pourrait-on éviter de nos jours les grands débats publics sur des thèmes tels que l'énergie nucléaire, la pollution, l'environnement ou la lutte contre le chômage ? Les opinions convergent sur ces thèmes. Mais que penser des sujets techniques tels que la législation sur les médecins ou sur les ingénieurs ? Certes, ces thèmes ont moins de chance de passionner le grand public. Cependant, le choix qui est fait à propos de la reconnaissance mutuelle des diplômes ne concerne pas uniquement quelques dirigeants des organisations professionnelles, mais aussi les membres et futurs membres de ces professions ainsi que les universités et écoles polytechniques qui les forment ; de plus, il a des effets indirects sur toute une série de professions semblables du fait même que la décision particulière implique l'application de certains principes généraux relatifs à la reconnaissance des diplômes. Ainsi cette décision touche, dans leurs intérêts immédiats et matériels des catégories nombreuses de citoyens. Dans ces conditions, comment expliquer le huis clos ? La technicité ne s'oppose nullement à la publicité. Par surcroît, en réexaminant la liste des auditions du PE, on est en droit de se demander laquelle d'entre elles exige le secret.

Dans d'autres cas, une question technique peut avoir une dimension sociale ou politique qui justifie pleinement le recours à des auditions publiques. A notre avis, dans une société démocratique européenne en formation, comme d'ailleurs dans les sociétés nationales, la *règle* devrait être l'audition publique ouverte à tous, et l'*exception* le huis clos (23). D'autant que dans nos sociétés où toutes sortes de mouvements mobilisent les citoyens à l'occasion des problèmes les plus divers, un des procédés de solution de conflits et de leur prévention consiste à instituer, à des échelons divers, des *dialogues ouverts*. L'audition publique répond à ce besoin ainsi qu'à une vocation générale des parlements nationaux et en particulier du PE.

---

(23) Le huis clos peut être pratique par exemple pour certains cas de négociations, des affaires étrangères ou de défense.

II. Evaluation et avenir des auditions publiques.

1. *Evaluation des résultats.*

L'évaluation des résultats obtenus lors des auditions du Parlement européen présente plus d'une difficulté : l'échantillon est trop restreint et l'expérience trop limitée dans le temps et quant aux matières. De plus, nous avons observé des solutions de continuité dans les expériences successives des commissions. Ainsi, on s'explique mal pourquoi la commission juridique dont les auditions semblent avoir été des succès n'a pas continué dans cette voie. A propos de l'expérience de la commission agricole qui a réalisé une audition sur le marché viti-vinicole et contribué à celle sur la bière, l'explication avancée est triple (24) : d'une part, ces auditions constitueraient une duplication des consultations réalisées par la Commission ; d'autre part, la composition même de la commission agricole refléterait assez fidèlement les différents intérêts nationaux en présence sans qu'il soit nécessaire de recourir aux auditions ; en troisième lieu, l'opinion a été exprimée selon laquelle les contacts directs et informels donneraient de meilleurs résultats. Mais cette opinion néglige la part d'arbitraire et de subjectivité incontrôlables que comporte cette démarche classique. Elle demeure dans l'ignorance d'un des objectifs que poursuivent les auditions, à savoir l'instauration d'un *dialogue public* avec un ensemble de groupes représentant des intérêts diversifiés. Quant aux deux premières raisons, elles nous paraissent tout aussi peu convaincantes : si l'on peut admettre que les 29 membres de cette commission provenant essentiellement de circonscriptions agricoles reproduisent certains intérêts nationaux, voire régionaux, quelle assurance avons-nous que cet échantillon garantit une représentation équilibrée des petits et moyens exploitants face aux grands ? En supposant même cet équilibre acquis, que penser de la défense d'autres intérêts tout aussi légitimes, tels ceux des consommateurs ? D'autres ont fait remarquer que les auditions répondent aussi à un besoin essentiel qui consiste à lutter contre les intérêts particuliers de tel ou tel député. L'exemple de l'audition sur la bière a permis d'illustrer cette affirmation : le rapporteur sur cette question était un Bavarois, qui sans défendre nécessairement certains intérêts, reflétait sans doute une certaine conception. Le but de l'audition était de clarifier la situation en

(24) D'aucuns ont estimé que les auditions sur les questions agricoles n'étaient pas très utiles, en raison de leurs résultats mitigés. La relativité de cette évaluation apparaît aisément par référence au succès devenu gênant de la commission agricole du Parlement britannique. La matière à elle seule — l'agriculture dans notre cas — n'est pas déterminante pour les succès ou l'échec d'une audition qui, ainsi qu'il ressort de cette étude, sont conditionnés par un ensemble de facteurs.

faisant appel aux producteurs et à leurs associations, aux experts de divers pays et aux représentants de consommateurs ; de faciliter la compréhension des données techniques (ingrédients, production) ainsi que de faire ressortir des implications sociales des choix en apparence techniques (additifs, colorants, santé). De la sorte, cette audition a pu contribuer à rendre plus objectif ou plus complet l'examen du problème et à éclairer les choix des députés et de la Commission.

Il reste un argument souvent utilisé, *le double emploi :* ces auditions du PE seraient une réplique de la consultation déjà effectuée par la Commission. A supposer qu'il y ait duplication, au nom de quel principe pourrait-on refuser au Parlement européen l'accès direct aux sources ? Afin de pouvoir remplir ses fonctions, le PE doit être en mesure de se doter des moyens qui lui permettent de mieux saisir la complexité d'un problème et la portée de son choix. De plus, les consultations effectuées par la Commission n'ont pas nécessairement grand chose en commun avec les auditions : les premières visent à recueillir les opinions sur un projet de la Commission, tandis que les auditions cherchent principalement à interroger groupes et personnes, à confronter leurs points de vue, à préciser les coordonnées d'un problème et à saisir les effets des choix proposés. La meilleure preuve qu'il n'y a pas de double emploi en est que la Commission elle-même a ressenti parfois le besoin d'organiser des auditions. L'eût-elle fait si elle n'en escomptait pas un apport supplémentaire ?

Ceci dit, même si parfois il a pu y avoir double emploi, les exemples plus récents montrent que le Parlement européen a pris une orientation susceptible d'éviter ce reproche. En effet, le PE n'éprouve nulle difficulté à sortir du circuit fermé des consultations de la Commission. Celles-ci mobilisent essentiellement des experts nationaux convoqués à titre individuel et des représentants d'organisations patronales et ouvrières constituées au niveau communautaire. Or, comme le montrent les auditions publiques sur les travailleurs migrants, la commission des affaires sociales et du travail a réuni à Rome et à Bonn une gamme bien plus large de représentants des intéressés. L'audition aide à mieux saisir la variété d'intérêts et d'opinions sans passer par le filtre de la Commission ou des groupements communautaires, qui coexistent dans des milieux communicants à Bruxelles (25). La souplesse de cette procédure d'audition offre la possibilité de s'adresser à des groupes nationaux voire régionaux, à des mouvements idéologiques ou de jeunesse sans se borner

(25) Voir D. SIDJANSKI et U. AYBERK, « Le bilan des groupes et du processus de décision dans la Communauté des Six », *Res Publica*, Bruxelles, vol. XVI, n° 1, 1974, pp. 33-62.

aux intérêts socio-économiques, afin de mieux estimer les clivages d'opinions et d'intérêts ainsi que la distribution des forces à échelons divers au sujet d'un problème ou d'une politique. De ce fait, les auditions sont susceptibles de remplir une fonction complémentaire. L'instrument apparaît plein de promesses mais sa valeur dépend en définitive de l'usage que l'on en fait.

L'impression qui se dégage des autres expériences est la suivante : l'audition sur la sécurité d'approvisionnement en *énergie* semble être un exemple de double emploi : la position et la fonction des experts nationaux a prédéterminé en quelque sorte l'issue de cette audition qui n'a pas apporté d'informations nouvelles. En revanche, l'audition qui a pris la forme d'une visite au *Centre commun de recherches* présente quelques traits significatifs : la visite même sur place — selon une technique déjà utilisée en Grande-Bretagne et en Italie — a mis les députés en contact avec le personnel et les installations du Centre ; à leurs questions, les responsables, chercheurs et employés ont pu répondre immédiatement, accentuant ainsi le caractère dynamique de l'audition.

Les auditions de la commission des *budgets* révèlent d'autres aspects intéressants : en elle-même, la présence des présidents des Cours des comptes est un indicateur de la capacité dont dispose le PE de dialoguer, sans intermédiaire, avec des dirigeants nationaux de premier plan. C'est aussi un indice de l'intérêt que les initiatives du PE sont susceptibles d'éveiller auprès de ceux-ci. C'est un potentiel qu'il ne doit pas négliger. Quant à l'audition sur les ressources communautaires, elle semble avoir permis d'évaluer l'impact sur les systèmes de perception, c'est-à-dire de se rendre compte de la manière dont les administrations nationales perçoivent les ressources communautaires. Par le moyen de cette connaissance directe des responsables, des administrations et de leur fonctionnement, les députés ont cherché à se faire une idée plus précise des mécanismes réels ainsi qu'à renforcer la fonction de contrôle qui échoit au PE depuis qu'il a obtenu des pouvoirs accrus en matière de contrôle budgétaire.

L'audition sur les *multinationales* ne peut certes pas être placée sur le même pied que les autres auditions qui relèvent des commissions du Parlement européen. Organisée par les délégations du Parlement européen et du Congrès américain, elle n'a pas pu bénéficier d'une préparation comparable. Cette expérience fait ressortir en contrepoint les difficultés que rencontrent les auditions : ainsi par exemple le document de travail n'ayant pas été remis aux participants suffisamment tôt, les séances ont pris l'allure d'une improvisation ; aucun canevas précis n'a été suivi. Les députés, à une exception près, n'ont pas fait preuve d'une bonne connaissance du dossier, ni formulé des questions précises ;

le déroulement des travaux s'en est ressenti, la plupart des échanges sont restés au niveau des généralités sans qu'il en résulte un complément d'information. Dans ce « dialogue déséquilibré », les représentants des multinationales ont cherché avant tout à faire passer leur message : les interventions des représentants de Fiat et de Shell ont constitué des plaidoiries en faveur des multinationales et une critique du document de travail. A la suite de cette audition, un seul point a été acquis : l'accord de principe sur la nécessité d'un dialogue entre gouvernements et multinationales en vue de mettre au point une sorte de code de bonne conduite (26). Au demeurant, les participants sont restés sur leurs positions. Cette expérience a rappelé, s'il en était besoin, que des problèmes aussi vastes exigent un travail préparatoire minutieux, une connaissance solide du dossier de la part des députés ainsi qu'une organisation matérielle et une direction sûres des travaux et des discussions. Si cette condition n'est pas remplie, on risque d'aller à l'encontre du résultat escompté, en offrant une tribune publique aux groupes qui sont censés être interrogés. Dans l'ensemble, les auditions publiques sont un instrument à double tranchant.

L'audition sur les *travailleurs migrants* comporte plusieurs enseignements. D'emblée la question du double emploi est écartée : parmi les groupes invités figurent outre les groupes européens un éventail très large de personnes et d'organisations de travailleurs migrants. Lors des réunions sur place à Rome comme à Bonn, les députés ont eu des contacts directs avec les intéressés et ont pu évaluer leurs positions et comportements. Ils ont cherché à préciser les coordonnées du problème et à replacer ces éléments dans le contexte socio-économique et politique ; au terme de cette série d'auditions ainsi inaugurée, il pourrait en résulter une meilleure estimation de la dimension des problèmes et de la viabilité de diverses solutions envisagées, ainsi qu'une meilleure compréhension des situations particulières ; en outre, il est probable que ces conditions contribueraient à accélérer l'adoption du statut international des migrants.

S'il est trop tôt pour apprécier la portée de ces deux auditions, on peut néanmoins signaler que ces premières auditions publiques ont visé à mettre en relief la dimension sociale des travailleurs migrants et subsidiairement à sensibiliser l'opinion publique. Elles n'ont pas réussi à passionner l'opinion générale mais leurs travaux ont été reproduits dans la presse spécialisée des syndicats et des associations de migrants. Elles ont aidé à informer les intéressés et l'opinion spécialisée, ainsi qu'à élargir l'horizon des députés et des responsables politiques. C'est

(26) Voir la note de J.N. Rey sur cette audition.

déjà une réussite si le problème n'est plus perçu exclusivement dans une optique nationale ou locale, mais dans sa dimension européenne, plus large et plus réelle. Ainsi les auditions tendent, même si elles n'y parviennent pas toujours, à reproduire une image plus fidèle du problème réel tout en aidant à mieux évaluer la situation. Leur apport ne se limite pas en principe à l'analyse des solutions techniques et de leurs implications, mais consiste à faciliter l'estimation de la viabilité et de l'opportunité des solutions envisagées. A la dimension technique, elles peuvent ajouter une dimension plus globale, c'est-à-dire politique.

Rien d'étonnant qu'au vu de ce riche potentiel, tous nos interlocuteurs, à l'exception d'un seul, se soient prononcés en faveur du développement des auditions publiques au PE (27). Leurs motifs bien que fort divers convergent vers un certain nombre d'objectifs centraux : rapprocher le PE de la réalité socio-politique et de l'opinion européenne, faciliter la compréhension des problèmes complexes et accroître l'audience, voire la légitimité du PE. Mais afin que l'instrument que constituent les auditions publiques puisse répondre si ce n'est que partiellement à cette attente, il est indispensable qu'il remplisse un minimum de conditions requises.

2. *Conditions requises.*

Quelles sont les principales conditions dont le respect contribue à la réussite des auditions publiques ?

a) *Gamme de matières.* Toutes les expériences des parlements nationaux et l'expérience limitée du PE conduisent vers une première conclusion : une grande variété de thèmes peut faire l'objet d'auditions publiques. En effet, les auditions publiques ont porté sur des matières de tout genre. Certes, quelques problèmes actuels et controversés, ayant une dimension politique et sociale susceptible d'éveiller l'intérêt de l'opinion aussi bien que des experts et groupes, sont en principe des sujets par excellence des auditions publiques. Les exemples abondent : centrales nucléaires, libertés et droits du citoyen, presse et moyens d'information, avortement, protection de l'environnement, travailleurs migrants. Néanmoins, des matières plus techniques à première vue ont donné lieu à des auditions publiques réussies : agriculture, automobile, entreprises publiques, inflation, chômage, impôt sur le chiffre d'affaires, participation dans l'entreprise.

(27) Sur 23 personnes interrogées, une seule a estimé que cette procédure serait inutile car elle ferait double emploi avec les consultations de la Commission ; tandis que le représentant du groupe démocrate-chrétien s'est déclaré *plutôt favorable* ; par ailleurs, il nous a été signalé que certains députés allemands seraient paradoxalement plutôt opposés au développement de la pratique des auditions publiques au Parlement européen.

Au vu de ces thèmes variés, deux constatations se dégagent : d'une part, le PE a devant lui une large gamme de thèmes pour lesquels il peut organiser des auditions publiques : politique agricole, programmes d'implantation de centrales nucléaires, programmes sectoriels (aéronautique, informatique, automobile), participation des travailleurs ; mais aussi politique régionale, union économique et monétaire, aide aux pays en voie de développement, autant de questions majeures qui nécessitent un éclairage plus complet à l'échelle européenne ; d'autre part, les expériences nationales ont apporté la preuve que pratiquement tous les problèmes avec lesquels sont confrontées les sociétés industrialisées ou post-industrialisées peuvent animer une audition publique. En effet, même les questions éminemment techniques ont souvent une dimension socio-politique qui ne laisse pas indifférents de nombreux citoyens. Ainsi la plupart des problèmes d'actualité présente ou future se prêtent à des procédures d'auditions, la portée de celles-ci dépendant d'autres facteurs qui en conditionnent la réussite : les travaux préliminaires, le choix des participants, leur qualité et leur participation effective ; la préparation et l'organisation des réunions, le déroulement de l'audition, la connaissance du dossier et l'efficacité du secrétariat ; la rapidité dans l'exploitation des résultats, leur diffusion et leur influence sur les avis du PE.

b) *Choix des participants et leur participation effective.* Les travaux préliminaires consistent à déblayer le terrain, à recueillir des éléments d'un dossier, à identifier les principaux acteurs et les zones d'interrogations. Dans toutes les expériences, ce travail systématique est à la charge du secrétariat de la commission qui peut dans certains cas bénéficier des suggestions des groupes parlementaires. Parfois, les membres de la commission complètent la liste des personnes et groupes à inviter ou proposent des experts. Sur la base de ces éléments, le président arrête la liste des participants proposés qu'il soumet aux membres pour approbation. Etant donné que la configuration des participants détermine dans une large mesure le contenu et l'issue de l'audition, leur choix et leur présence méritent une attention particulière. Il s'agit de s'assurer que les principaux *intéressés* sont effectivement représentés et que les *experts* invités reflètent la diversité des connaissances et des opinions. Dans ce sens, les différentes écoles de chercheurs, de scientifiques et d'universitaires devraient avoir l'occasion de présenter et de soutenir leurs thèses. En effet, si pour une audition sur l'énergie nucléaire, par exemple, on choisit des physiciens adeptes de l'utilisation généralisée de cette source d'énergie mais divisés quant aux procédés, on obtient nécessairement des avis autorisés qui tendent à minimiser les dangers de la radio-activité. De plus, en raison de la portée

générale de ce problème, la représentation des experts devrait être pluridisciplinaire et de niveau élevé, comprenant dans la mesure du possible aussi bien biologistes et médecins que psychologues et sociologues.

Quant aux groupes et personnes invités, deux conditions essentielles sont à respecter : la *représentativité* et la *qualité* des invités. La représentativité est prise ici dans son sens général : elle ne se réfère pas seulement aux groupes formellement reconnus tels que les principales organisations professionnelles, mais aussi aux groupements de moindre importance qui reflètent la variété des courants et des intérêts sociaux. Ainsi outre un large éventail des organisations socio-économiques classiques, significatives par leur importance et par le nombre de leurs membres, les commissions doivent veiller à ce que les défenseurs d'idées nouvelles et d'intérêts publics — mouvements et groupes de promotion, souvent minoritaires, peu structurés et pas encore admis — aient l'opportunité de présenter leur argumentation et de formuler leurs positions. Cette auscultation de larges couches d'opinions et d'intérêts est aussi la meilleure garantie contre tout double emploi, qui permet au PE de déborder le vase clos des consultations de la Commission.

En dernier lieu, il est tout aussi important que le PE obtienne la *participation effective* de ces groupes et personnes. A cet effet, une prise de contact préalable que peut établir le secrétariat de la commission est susceptible d'assurer non seulement un meilleur choix mais aussi une présence active des participants. Cette participation effective dépend par ailleurs de divers autres facteurs : l'autorité du PE auprès des groupes et des personnes qui détermine sa capacité de les mobiliser et, le cas échéant, de faire pression sur eux ; enfin, celui-ci est largement tributaire des expériences antérieures, de la leçon mais aussi du bénéfice que les participants ont pu en tirer. Or, l'apport positif des auditions est fonction, dans une grande mesure, de la préparation et de l'organisation des travaux.

c) *Préparation, organisation et déroulement des auditions.* Une des conditions de la réussite d'une audition est une bonne connaissance de la problématique du sujet abordé qui permet de dresser un questionnaire systématique et complet. Le *questionnaire* constitue en effet un instrument de base pour recueillir des informations et pour diriger la réunion. C'est dire que son élaboration est une des tâches essentielles des organisateurs : dans quasi tous les parlements, cette responsabilité incombe en premier chef au secrétaire de la commission qui a souvent la charge de mettre sur pied un catalogue des problèmes ; pour mener à bien cette tâche, le secrétariat doit pouvoir compter sur du personnel qualifié et, si nécessaire, s'entourer des avis d'experts ou

de conseillers. Au cours de cette phase déjà, le président et surtout le rapporteur peuvent apporter leur contribution. En effet, celui-ci suit l'affaire dès son début et se trouve non seulement intéressé par le sujet, mais parfois aussi expert en la matière. Par ailleurs, ce premier catalogue de problèmes peut être soumis aux membres de la commission pour être complété. Néanmoins, la permanence, la récolte des données et le travail de préparation sont assurés par le secrétariat. Dès l'abord une condition s'impose : un secrétariat disposant du personnel qualifié, du temps et des moyens financiers suffisants.

Le questionnaire doit être transmis bien à l'avance aux experts, groupes et personnes invités afin de leur donner le temps de préparer leurs réponses et, si possible, de faire parvenir à la commission des informations et d'autres questions ainsi que des avis, notes et mémorandums. Ces *communications écrites* qui précèdent l'audition en facilitent l'organisation. L'efficacité de l'audition est conditionnée à son tour par plusieurs facteurs dont : le *niveau* des participants ainsi que leur connaissance de la matière ; cette condition permet d'éviter des discussions « déséquilibrées » du fait de la compétence comparable notamment des représentants d'organisations patronales et ouvrières ; cette exigence est tout aussi valable sinon davantage, lorsqu'il s'agit de représentants d'associations de consommateurs, de groupements d'intérêt public ou de mouvements de citoyens, d'association de défense de causes diverses ou de groupes de promotion ; parfois d'ailleurs ces associations dont la « représentativité » n'est pas encore acquise recourent à des personnalités du monde de la science, de l'économie et de l'art, afin de compenser leurs faiblesses structurelles et de donner plus d'autorité à leurs opinions.

Cette condition s'impose également aux parlementaires membres de la commission et singulièrement à son président dont dépend le déroulement et l'issue de l'audition. Grâce à une connaissance sûre du dossier, le président et les membres sont en mesure d'éviter que l'audition publique ne dégénère en un instrument de propagande mis à la disposition de certains groupes. En effet, tout en suivant l'ordre préétabli, ils peuvent par leurs questions appropriées susciter des réponses qui contribuent à préciser, à compléter et à approfondir les divers aspects de la matière examinée ; ils peuvent en outre procéder à un interrogatoire contradictoire, provoquer des échanges d'opinions et d'arguments. Le déroulement de la procédure, la discussion contradictoire et ouverte reposent en définitive sur la capacité et l'habileté du président ainsi que sur l'appui que lui apportent les parlementaires et le secrétariat. En dirigeant les débats, le président a la possibilité de susciter une confrontation des informations fournies par les participants

ainsi que d'obtenir des interprétations variées des données disponibles ; c'est à lui que revient la tâche d'éclairer les diverses faces de la question et de dégager les positions des participants. Bref, le président a la lourde fonction de réaliser les principaux objectifs que l'on attribue aux auditions publiques quant à l'information, à l'éclairage du problème à l'échelle européenne ainsi qu'à une meilleure compréhension des intérêts impliqués et des positions des principales forces sociales. La portée d'une audition est fonction de l'organisation et de la conduite des travaux aussi bien que de la façon dont on utilise les résultats ainsi obtenus.

d) *Qualité de documents issus d'une audition.* La *rapidité* dans la reproduction de ces résultats et la *qualité* du document final déterminent dans une grande mesure l'influence d'une audition sur le processus de décision. Or, à ce stade une fois de plus la capacité du secrétariat agissant sous la responsabilité du président et du rapporteur, est de première importance. Sans ce soutien logistique, les responsables parlementaires pourront difficilement accomplir leur fonction. Nul doute que l'influence d'une audition est corrélée avec la capacité de décision et l'autorité du PE. Néanmoins, on a pu constater à plus d'une reprise, qu'un rapport de haute tenue qui en outre s'appuie sur les avis d'experts qualifiés et sur une connaissance solide des aspirations et des positions des intéressés, revêt en lui-même une certaine autorité que les institutions chargées de prendre une décision ne peuvent ignorer. De la sorte, les auditions publiques sont susceptibles de contribuer à accroître l'autorité du PE (28).

Toutes ces conditions qui constituent un minimum indispensable pour la réussite d'une audition publique ne laissent pas de créer des *surcharges* : surcharge pour les parlementaires et en particulier pour les présidents et rapporteurs, surcharge pour les secrétariats et l'infrastructure du PE. Quant aux parlementaires, leur choix est lié au problème de la meilleure allocation de leur travail et partant à la réussite des auditions et à l'influence que celles-ci leur permettraient d'acquérir ou d'accroître. Or, nous venons de le constater, l'impact des auditions est largement tributaire des *moyens de soutien* et d'étude qui sont mis à la dispostion des parlementaires. Il est probable que dans la mesure où ces instruments sont disponibles, les parlementaires seront aussi plus enclins à attribuer davantage de leur budget temps aux conditions publiques. C'est un ensemble fortement interdépendant dont chaque pièce, et singulièrement la cheville ouvrière — président, rapporteur,

(28) Il est généralement admis que les auditions publiques organisées par le Congrès américain ont contribué à développer ses pouvoirs réels.

secrétariat — constitue un élément clé des auditions publiques. Il serait dès lors illusoire de développer cette procédure sans en même temps lui assurer les *moyens de sa réussite*. Les auditions publiques ne sont pas une panacée mais un instrument qui, s'il est manié de façon appropriée, peut donner de bons résultats en augmentant l'audience et l'apport du PE.

3. *Avenir européen des auditions publiques.*

Dans ces conditions, il semble nécessaire que le règlement du PE donne la faculté à toutes les commissions d'organiser des auditions. En règle générale, les auditions seraient *publiques,* la commission qui les organise pouvant prononcer le huis clos si la majorité de ses membres le jugent nécessaire. Même si l'on décide de maintenir la clause exigeant l'accord préalable du bureau élargi ou du Président du PE, à la pratique restrictive appliquée à ce jour, devrait se substituer une politique ouverte. Quelle que soit la solution adoptée, il semble qu'en soi l'obligation de présenter une demande comporte quelques avantages : elle conduit à définir les objectifs, à préciser la matière et à formuler les grandes lignes de l'audition que l'on se propose d'organiser.

Les expériences examinées montrent que les auditions des parlements ne font pas double emploi avec les consultations de l'exécutif ou avec la consultation institutionnalisée des conseils économiques et sociaux. Les auditions constituent en effet un instrument plus souple qui *s'adapte aux problèmes* tant en diversifiant les sources d'information et les catégories de participants qu'en facilitant l'analyse des intérêts multiples et l'éclairage multidimensionnel des problèmes et des solutions possibles. Par ailleurs, selon l'exemple français, il serait aisé de prévoir une *collaboration* plus organique entre parlements et conseils économiques et sociaux : le PE et ses commissions auraient la faculté d'associer plus directement rapporteurs ou représentants du Comité économique et social qui pourraient être invités à commenter en séance plénière ou en commission les avis du Comité ainsi qu'à prendre part aux auditions. Celles-ci d'ailleurs pourraient être un instrument efficace au titre de consultation pluriforme lors de l'élaboration d'une programmation générale ou des *programmes sectoriels* communautaires tels que ceux de l'aéronautique ou de l'informatique. Ces programmes s'appuieraient ainsi non seulement sur une base technique mais aussi sur un fondement démocratique plus large.

Cet apport s'annonce d'autant plus utile que fort souvent les instruments gouvernementaux classiques ne sont pas suffisants pour saisir les *problèmes nouveaux* dans leur dimension globale et temporelle. A cet effet, les auditions du PE apporteraient des vues plus diversifiées dans

une perspective *à plus long terme* que la pratique des consultations fermées de la Commission. De la sorte, les auditions parlementaires pourraient constituer un *complément* indispensable mais aussi un *contrepoids* nécessaire aux processus de consultation classiques, parfois rigides et souvent limités à l'immédiat que pratique la Commission. Les auditions contribueraient à une *participation* plus diversifiée et plus large des groupes et citoyens au processus communautaire.

La généralisation des auditions publiques porte en elle de nombreuses *promesses conditionnelles* : elle conduit certes à améliorer l'infrastructure d'études et d'organisation parlementaire sans laquelle il est vain de prétendre améliorer l'efficacité du PE ; elle permet en même temps d'accroître et de mieux utiliser les compétences des parlementaires ; elle contribue à doter le PE d'un instrument qui assure une meilleure évaluation de la situation réelle en clarifiant les positions de multiples forces socio-politiques, en faisant apparaître la diversité des intérêts et des coordonnées d'un problème ainsi que des implications variées des solutions possibles ; bref, elle éclaire les options politiques et leurs conséquences immédiates et lointaines. Grâce à cet éclairage, le Parlement européen serait mieux à même d'apprécier l'opportunité politique et la portée technique et humaine des mesures envisagées.

Du même coup, le PE tire profit de ces occasions d'ouverture : il peut élargir son réseau de contacts ainsi que sa vision tout en relativisant les positions des groupes et couches diversifiés de citoyens. Ainsi, le PE est susceptible de sortir de son isolement et de *réduire la distance* qui le sépare de ceux-ci tout en augmentant sa capacité de prévision et de médiatisation. En adoptant la *publicité* des auditions, il transforme les processus de décision clos en processus ouverts et assure une plus grande *transparence* à la construction européenne. Tout en se fondant sur les expériences des parlements des pays membres, le PE peut innover et contribuer ainsi à la formation d'une démocratie européenne à la fois participante et transparente. Même si d'une manière plus modeste, l'utilisation appropriée des auditions publiques rend plus efficace l'exercice des fonctions de consultation et de contrôle, de discussion et de solution de conflits, elle mériterait d'être généralisée. L'expérience devrait être engagée sans délai. D'autant que le recours à des instruments de ce genre devrait permettre au PE d'occuper la place qui est la sienne dans le dialogue avec le Conseil et la Commission. A l'heure où les gouvernements sont décidés à procéder aux élections directes du PE et qu'ils cherchent à renforcer les pouvoirs du Conseil européen et de la Commission, il est plus que jamais indispensable de doter le PE d'instruments efficaces et permanents dont les auditions publiques, qui lui permettent d'ausculter les pulsations des forces et des idées ainsi que d'aider à l'union et à la rénovation de la démocratie dans la société européenne en formation.

ANNEXE

Auditions du Parlement européen
(classées par année, par commission et selon leur forme)

Année	Nombre d'auditions	Commissions	Forme
1969	2	Juridique + Agriculture	HC
1970	2	Juridique + Affaires sociales et de la Santé (en collaboration avec agriculture)	HC
1971	1	Juridique	HC
1972	2 (dont 1) (72/73)	Budget	HC
1973	4 (dont 1) (73/74)	Budget + Politique régionale et des transports	HC
1974	2	Affaires sociales et du travail + Energie, recherche et technologie	AP HC
1975	2	Affaires sociales et du travail + Energie, recherche et technologie	AP HC
1969-1975	15 auditions	6 Commissions	13 HC 2 AP
1967	1	Commission mixte de l'association avec la Grèce	HC
1975	1	7e Réunion parlementaire PE et Congrès E-U	AP
Total de toutes les auditions 1967-1975	17 auditions	6 Commissions PE + 1 commission mixte PE 1 Réunion parlementaire PE et Congrès E-U	14 HC 3 AP

HC = Huis clos AP = Audition publique

Source : Notre **Enquête auprès des commissions du Parlement européen,** avril 1975.

★

Imprimé en Belgique

par

l'IMPRIMERIE DES SCIENCES, s.a.

Dir. Ch. SCHROEF

Avenue Emile de Beco 75

B-1050 Bruxelles (Belgique)