

« LA TRANSPARENCE N'A RIEN CHANGÉ ! » NÉGOCIATIONS ET MISE EN ŒUVRE DE LA TRANSPARENCE AU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE.

[Stéphanie Novak](#)

L'Harmattan | « Politique européenne »

2020/3 N° 69 | pages 150 à 175

ISSN 1623-6297

ISBN 9782343222776

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2020-3-page-150.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

« La transparence n'a rien changé ! »**Négociations et mise en œuvre de la transparence au Conseil de l'Union européenne.**

L'activité législative du Conseil de l'Union européenne est encadrée par des normes ayant pour but d'accroître l'information publique à son sujet. Cet article tente d'expliquer comment les acteurs ont appliqué ces règles de « transparence » et dans quelle mesure celles-ci ont renforcé la responsabilité démocratique des représentants nationaux. L'enquête empirique révèle que les acteurs ont développé des pratiques découplées des normes de transparence. En outre, ils utilisent ces règles de manière stratégique en les détournant de leur but originel. On explique ces conséquences à la lumière du néo-institutionnalisme, en mobilisant les concepts d'hypocrisie organisée et de conversion des règles.

'Transparency has not changed anything!'**Negotiations and transparency in the Council of the European Union.**

When the Council of the European Union acts as a legislator, it has to comply with several regulations that aim to increase public information on legislative activity. This article attempts to explain how actors have implemented "transparency" rules and to what extent the latter have increased the democratic accountability of the national representatives. Empirical research reveals that the actors' practices are decoupled from transparency rules. Furthermore, the legislative actors exploit transparency rules strategically. The neo-institutionalist concepts of organized hypocrisy and rule conversion allow us to explain these unintended effects of transparency rules.

« La transparence n'a rien changé ! » Négociations et mise en œuvre de la transparence au Conseil de l'Union européenne.

Stéphanie Novak

Enseignante-chercheuse en science politique, Université Ca'Foscari de Venise.

Introduction

Étant donné que les politiques des États membres de l'Union européenne sont en grande partie dépendantes de la législation européenne, on peut se demander dans quelle mesure l'activité législative du Conseil de l'Union européenne est soumise au contrôle démocratique. Selon le Traité (article 15.2), les débats législatifs entre les ministres des États membres réunis au sein du Conseil doivent être publics dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Cependant, le Règlement intérieur du Conseil (article 13) indique que les représentants permanents des États membres doivent préparer les dossiers législatifs, ce qui revient en pratique à ce que bien des textes soient négociés et approuvés informellement par le Comité des Représentants Permanents (Coreper). Or les représentants permanents sont en général eux-mêmes des diplomates de carrière que les gouvernements ont chargés de défendre les intérêts de leur pays. Le débat législatif public du Conseil est ainsi sous-tendu par une série de négociations diplomatiques qui se déroulent à huis-clos.

Dans ce contexte de diplomatie intergouvernementale, quels effets les réglementations en matière de transparence adoptées depuis le début des années 1990 ont-elles eu sur la responsabilité des acteurs politiques ? On entend par transparence le fait de rendre accessible au public l'information sur un acteur afin que les autres acteurs puissent contrôler ses actions et décisions (Meijer, 2013). Cependant, divers travaux ont mis en évidence les effets inattendus et les coûts de la transparence ainsi que ses liens complexes à la responsabilité politique (Stasavage, 2005 ; Hood, 2010). En outre, les études récentes ont analysé la tension entre le nouveau « mot d'ordre » (Robert 2018) que constitue la transparence et l'impératif d'efficacité décisionnelle (voir par exemple Hagemann et Franchino, 2016). Le Conseil lui-même tend à arguer que la

recherche du compromis serait entravée par une trop grande transparence. Étant donné que les acteurs du Conseil considèrent souvent la transparence comme un obstacle à l'efficacité, il importe d'expliquer comment ils s'accommodent de la réglementation qui s'est développée depuis les années 1990. En effet, les travaux empiriques sur la transparence au Conseil ne nous renseignent pas sur le degré de liberté dont bénéficient les acteurs lorsqu'ils mettent en œuvre les règles. Cet article tente d'éclairer cet aspect en se fondant sur 73 entretiens menés entre 2006 et 2019 auprès d'acteurs et de témoins de la prise de décision au Conseil ainsi que sur l'analyse de documents du Conseil (procès-verbaux et résultats de vote) et de la réglementation en matière de transparence institutionnelle. En regroupant ces différents types de données, nous avons tenté d'expliquer comment les acteurs se conforment ou non aux règles de transparence et de comprendre dans quelle mesure la transparence contribue à renforcer leur responsabilité démocratique.

Notre recherche empirique montre qu'en dépit des progrès réglementaires de la transparence, la responsabilité démocratique au Conseil ne s'est accrue que de manière limitée parce que bien souvent, les règles de transparence ne permettent pas de contrôler les positions des représentants nationaux – au contraire, ceux-ci parviennent à contrôler l'usage de ces règles. Afin d'analyser les pratiques développées par les acteurs dans le contexte d'une expansion de la réglementation en matière de transparence, nous mobiliserons deux concepts néo-institutionnalistes – l'« hypocrisie organisée » (Brunsson, 2006) et la « conversion » des règles (Mahoney et Thelen, 2010). Les pratiques diplomatiques opaques continuent de sous-tendre le processus décisionnel et contredisent le discours officiel du Conseil en faveur de la transparence – ce qui correspond à une situation d'hypocrisie organisée. Cependant, alors que les situations d'hypocrisie organisée se caractérisent par le fait que le discours officiel d'une organisation se développe parallèlement aux pratiques des acteurs, c'est-à-dire sans avoir d'incidence sur leurs comportements, l'analyse révèle que les règles de transparence ne sont pas sans effet sur les pratiques des acteurs. Nous montrerons que si le Conseil a bien des traits d'hypocrisie organisée, le concept de « conversion » des règles nous permet d'expliquer comment les acteurs utilisent les règles de transparence de façon stratégique, c'est-à-dire en exploitent les ambiguïtés et les détournent de leur but originel pour en obtenir des effets plus avantageux pour eux-mêmes.

La deuxième section s'intéressera aux apports principaux des travaux sur la transparence au Conseil. La troisième section présentera la méthodologie et

les données. La quatrième section sera consacrée aux résultats de la recherche empirique et à leur discussion.

Études sur la transparence au Conseil de l'Union européenne

Depuis le début des années 1990, diverses réglementations ont visé à rendre plus transparents les institutions européennes et le processus législatif. Le rejet du traité de Maastricht au Danemark et le constat d'un déficit démocratique expliquent pour partie la genèse des politiques de transparence. En outre, le développement d'Internet a stimulé cette évolution. La politique des institutions européennes en matière de transparence est principalement formulée dans le Règlement 1049/2001 et dans l'Article 15 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne. Les progrès les plus notables sont advenus au Conseil, institution réputée opaque et peu accessible au public. Les pressions conjointes du Parlement européen, de quelques États membres (l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède) et de la société civile ont contraint le Conseil à fournir plus d'informations sur ses activités (Brunmayr, 1998). Depuis 1994, le Conseil doit rendre publics ses votes sur des actes législatifs. Depuis 1999, un registre public réunit tous les documents « non sensibles ». Depuis 2006, le Conseil doit tenir des séances publiques lorsqu'il délibère ou vote des actes législatifs en codécision avec le Parlement. Ces séances publiques sont retransmises sur le site du Conseil.

Les études existantes se sont concentrées sur les origines (Bjurulf et Elgström, 2004) et l'évolution des règles de transparence (Deckmyn et Thomson, 1998 ; Deckmyn, 2002 ; De Leeuw, 2007 ; Hillebrandt et al., 2014). Elles ont notamment mis en évidence le passage d'une politique passive à une politique active (Curtin, 2007) : alors que la transparence signifiait initialement que les citoyens avaient le droit d'accéder à des documents, le Conseil doit à présent publier sur son site les documents liés au processus législatif. Les travaux existants ont souligné que le Conseil demeure opaque lorsqu'il agit en tant que pouvoir exécutif et dans le domaine des politiques de sécurité (Curtin, 2011). En outre, alors qu'on aurait pu s'attendre à ce que l'extension de la codécision puis de la procédure législative ordinaire, censée démocratiser le processus législatif, accroisse la transparence de la prise de décision, de nombreux travaux ont observé que le processus reste peu transparent notamment parce que les trilogues se sont banalisés (Burns, 2013 ; Huber et Shackleton, 2013 ; Curtin et Leino, 2017 ; Brandsma, 2019 ; Ruggie, 2019 ; Roederer-Rynning et Greenwood, 2020). Dans

un nombre croissant de cas, les textes législatifs font l'objet de débats entre la Commission, le Parlement et le Conseil lors de réunions non publiques qui ont pour but d'établir des compromis. Paradoxalement, les membres du Parlement ont adopté les pratiques diplomatiques opaques similaires à celles du Conseil, ce qui à nouveau conduit à diminuer l'information sur les positions prises par les acteurs lors du processus législatif (Huber et Shackleton, 2013, 1041 ; Burns, 2013).

Cependant, les études récentes sur la transparence ont analysé ses effets sur le comportement des acteurs. De manière générale, la comparaison des coûts et des avantages de la publicité et du secret des débats a donné lieu à une série de travaux qui montrent que les effets de la publicité sont essentiellement dépendants du contexte institutionnel et politique (voir notamment Elster, 2015). En outre, des études ont mis en évidence les effets inattendus de la transparence (Erkkilä, 2012) qui peut notamment dissuader les opposants ou les minoritaires d'exprimer publiquement leur opposition et les encourager à rallier la majorité (à ce sujet, voir par exemple Meade et Stasavage, 2006 ; ou sur le TTIP, Heldt, 2019 et Coremans, 2019). Dans le cadre du Conseil, un petit nombre de travaux ont analysé les effets de la transparence (voir en particulier Stasavage, 2005 ; Naurin, 2007 ; Cross, 2013 ; Hagemann et Franchino, 2016). Différentes études notent que la tenue de séances publiques pousse les acteurs à se concerter en dehors du champ des caméras – l'allongement de la pause déjeuner étant la façon la plus courante de se référer à cet effet contre-productif (Davis, 1998, 126 ; Westlake, 1998, 142-143 ; Best, 2002 ; Stasavage, 2005 ; Hayes-Renshaw, 2012, 90 cité par Huber et Shackleton, 2013 ; Laursen, 2012). Alors que ce phénomène est observé dans d'autres contextes (par exemple Heldt (2019) note que la transparence accrue des négociations du TTIP a incité les acteurs à produire moins de documents écrits), nous manquons naturellement de preuves empiriques à son sujet en partie parce qu'enquêter sur les effets de la transparence soulève des obstacles méthodologiques. Une telle recherche implique de comparer débats à huis clos et débats publics (Gosseries, 2006). Si quelques travaux empiriques sur le Conseil ont noté que la transparence n'y a pas nécessairement les effets attendus et peut même entraîner des coûts, par exemple en rigidifiant les positions des acteurs (Cross, 2013), ils n'ont à notre connaissance pas examiné comment les acteurs appliquent les règles de transparence ou en dévient. Or, une telle analyse est nécessaire afin d'expliquer comment la politique de transparence renforce ou non la responsabilité politique. La section suivante présente la méthodologie et les données utilisées pour conduire cette recherche.

Méthodologie et données

Afin de comprendre les pratiques des acteurs et leur rapport aux règles de transparence, nous avons utilisé trois types de données.

Nous nous sommes d'abord référé à la réglementation en matière de transparence des institutions européennes : le Règlement 1049/2001 ; l'Article 16.8 du Traité sur l'Union européenne (Version Consolidée) et l'Article 15 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne ; et le Règlement intérieur du Conseil.

En outre, nous avons utilisé les documents relatifs au processus législatif publiés sur le site du Conseil et du Parlement : les procès-verbaux du Conseil ; les ordres du jour du Conseil et des comités préparatoires (Comité des Représentants Permanents, Parties 1 et 2 ; Comité Spécial Agriculture) ; les séances publiques du Conseil retransmises sur le site du Conseil ; et enfin l'Observatoire législatif du Parlement européen. Parce que notre but était de comprendre comment la transparence renforce la responsabilité des acteurs politiques, nous avons tenu compte des documents et des votes publiés sur le site du Conseil et non pas des requêtes émises par des citoyens européens afin d'avoir accès à des documents non publiés. L'analyse de ces requêtes et des réponses fournies par le Conseil a fait l'objet d'une publication distincte (Novak et Hillebrandt, 2020).

Enfin, nous avons analysé 73 entretiens semi-directifs conduits entre 2006 et 2019 avec des membres des Secrétariats du Conseil et de la Commission et des représentants des États membres au Conseil¹. Ces entretiens ont porté sur les pratiques décisionnelles et sur les effets de la publicité croissante du Conseil sur les comportements des acteurs. Comme on l'a indiqué, la recherche empirique sur les effets de la transparence soulève des difficultés méthodologiques puisqu'elle nécessite de comparer les pratiques des acteurs à huis clos et en public. On a sélectionné les acteurs interrogés afin de rendre possible cette comparaison en jouant sur le niveau variable de la publicité en fonction des secteurs législatifs et en identifiant des acteurs présents au Conseil avant 1994, c'est-à-dire lorsque le Conseil n'était soumis à aucune obligation en termes de publication des votes et des documents. Par ailleurs, lorsque nous avons sélectionné les représentants nationaux, nous avons pris en compte le niveau de contrôle parlementaire national sur les votes des ministres au Conseil afin de confronter nos entretiens avec les statistiques sur les votes

1 La liste des entretiens anonymisés est disponible sur demande.

par État membre au Conseil² – d’après ces statistiques, les États membres dans lesquels le contrôle parlementaire est plus important sont aussi ceux qui s’abstiennent ou votent le plus souvent contre les actes législatifs définitifs (Hayes et al, 2006).

Nous avons conduit des entretiens auprès d’acteurs qui n’étaient pas actifs dans un unique domaine et dont la fonction leur permettait d’avoir une vue transversale des pratiques au Conseil. Nous avons ainsi interrogé des membres du Coreper 1 et du Coreper 2 qui sont chargés de négocier l’essentiel des propositions législatives et se partagent les secteurs d’activité du Conseil, à l’exclusion de la politique agricole, domaine pour lequel la législation est négociée par le Comité Spécial Agriculture. En outre, nous avons conduit des entretiens auprès de membres du Service Juridique du Conseil.

De plus, nous avons conduit des entretiens dans trois secteurs sélectionnés en fonction de leur niveau de publicité : l’Environnement, l’Agriculture et la Justice et les Affaires Intérieures, le premier secteur ayant été soumis aux obligations de publicité liées à la codécision puis à la procédure législative ordinaire avant les deux autres.

Pour les entretiens conduits entre 2006 et 2008, nous avons évalué les effets de la publicité des séances en comparant les secteurs Environnement et Agriculture étant donné qu’avant le Traité de Lisbonne, les débats législatifs du Conseil Agriculture se déroulaient entièrement à huis clos, contrairement à ceux du Conseil Environnement. Nous avons ainsi interrogé les acteurs des deux secteurs sur les pratiques décisionnelles au Conseil à l’époque de l’entretien.

Pour les entretiens conduits après la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, nous avons procédé à une comparaison intertemporelle en interrogeant des acteurs des Conseils Agriculture et Justice et Affaires Intérieures. En effet, l’introduction de la procédure législative ordinaire a contraint ces deux formations du Conseil à tenir des séances publiques lors des débats législatifs. Nos entretiens avaient pour but de comprendre comment ce changement avait affecté les pratiques des acteurs de ces deux conseils.

Enfin, nous avons tenté de prendre en compte l’évolution du Conseil, de la réglementation sur la transparence et le nombre croissant d’acteurs déci-

2 Nous utilisons la base de données de l’Observatoire des Institutions Européennes (Centre d’études européennes et de politique comparée et Centre de données socio-politiques, Sciences Po Paris) et nos propres données.

sionnels en enquêtant sur les effets de la publication des votes à partir de 1994. Cette comparaison est intertemporelle à deux titres puisqu'on a comparé (a) les pratiques avant et après 1994 et (b) les effets de la publication des votes dans les années 1990 avec ceux de la publicité croissante des séances dans les années 2000. Nous avons conduit des entretiens auprès de membres du Secrétariat, de représentants nationaux ou de membres de la Commission actifs avant 1994 (c'est-à-dire lorsque le processus législatif du Conseil n'était soumis à aucune obligation de publicité) et après cette date. Ces acteurs ont donc été témoins de la mise en œuvre et des premiers effets de la politique de transparence. Cinq d'entre eux étaient en poste au Secrétariat ou dans une représentation nationale avant 1994 et toujours actifs lorsque nous les avons interrogés, ce qui nous a permis de les questionner sur l'évolution des pratiques sur plus d'une vingtaine d'années. En outre, en 2012, nous avons conduit des entretiens sur l'évolution des règles de transparence et leur impact, auprès de membres de la Direction Générale Communication et Transparence (DGF) du Secrétariat du Conseil.

Lorsque nous avons élaboré notre méthodologie, nous avons envisagé de comparer les procès-verbaux du Conseil antérieurs à 1994 et les procès-verbaux rendus publics à partir de 1994 (Meade et Stasavage (2006) utilisent cette méthode pour leur recherche sur le *Federal Open Market Committee*). Nous avons étudié les procès-verbaux du Conseil et du Coreper entre 1986 et 1995. Cependant, plusieurs entretiens auprès de membres du Conseil avant 1994 nous ont indiqué que les fonctionnaires du Conseil reportaient sur les procès-verbaux peu d'informations et que ces documents ne comportaient pas tous les votes qui avaient eu lieu³. Pour cette raison, nous nous sommes essentiellement fondé sur nos entretiens avec les acteurs présents au Conseil à la fin des années 1980 et au début des années 1990.

Une autre difficulté propre aux recherches sur la transparence est que ce concept s'est imposé comme une nouvelle norme (Hood et Heald, 2006 ; Robert, 2018 ; Michel, 2018) contre laquelle les acteurs politiques peuvent difficilement se prononcer. Afin d'éviter le risque de discours convenus sur la transparence ou de prises de position qui ne nous auraient pas permis de comprendre l'évolution (ou l'absence d'évolution) des pratiques elles-mêmes, nous n'avons que rarement interrogé directement les représentants nationaux au sujet de la politique de transparence des institutions européennes. Pour les

3 Secrétariat du Conseil (Service juridique), mai 2010 ; Secrétariat du Conseil (Service juridique), juin 2010 ; ex-représentant permanent adjoint, juillet 2010.

entretiens dans les secteurs de l'Agriculture et de la Justice et des Affaires Intérieures après la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, nous avons demandé aux acteurs quels avaient été les effets de la procédure législative ordinaire sur les pratiques décisionnelles du Conseil. L'introduction de cette procédure étant associée à la publicité des débats législatifs du Conseil, notre but était de comprendre si les acteurs se réfèreraient sans y être incités à la publicité des débats. Si au bout d'un certain temps d'entretien, les acteurs ne s'y réfèraient pas d'eux-mêmes, nous les interrogeons directement à ce sujet. Le fait qu'un acteur décisionnel ne parle pas de lui-même de la publicité des débats est bien sûr un aspect à interpréter pour déterminer dans quelle mesure celle-ci modifie les pratiques des acteurs. Par contre, dans le cadre de nos entretiens avec des personnes ayant participé aux travaux du Conseil dans les années 1990 et retirées depuis un certain temps, nous avons abordé plus directement la question de la publication des votes et de ses effets. Enfin, les entretiens sur l'évolution de la réglementation en matière de transparence ont directement porté sur ce point. L'analyse des entretiens s'est faite sur la base d'une lecture intégrale de nos retranscriptions et d'une recherche par mots-clés.

La transparence en pratiques

Cette section tente d'expliquer comment les règles de transparence ont influencé ou non les comportements des acteurs et contribué à rendre publiques les positions prises par les représentants des États membres au cours du processus législatif. Comme on va le voir, la comparaison entre les effets de la publication des votes à partir de 1994 et ceux de la publicité croissante des séances du Conseil dans les années 2000 montre que ces deux réformes institutionnelles ont eu des effets proches – en particulier, les acteurs tendent à éviter la publicité ou à l'utiliser de manière stratégique. Sur l'ensemble de nos entretiens, l'aspect le plus frappant est que les acteurs interrogés dans les deux cas convergent lorsqu'ils constatent que, pour reprendre l'expression d'un de nos interlocuteurs, « la transparence n'a rien changé⁴ ». Cette observation inattendue peut être interprétée comme la reconnaissance d'une portée limitée de la transparence. En effet, la prise de décision a lieu essentiellement à huis clos en dépit des progrès réglementaires de la transparence. Nous montrerons tout d'abord que ce décalage entre des pratiques opaques et le discours de l'institution en faveur de la transparence a mis dans une certaine mesure le

4 Secrétariat du Conseil, janvier 2008.

Conseil dans une situation d'« hypocrisie organisée » ou de découplage entre le discours institutionnel (ou « l'image externe » de l'organisation) et les pratiques décisionnelles (Brunsson, 2006). Puis nous montrerons que cette interprétation, qui présuppose que la transparence n'a pas d'effets sur les pratiques des acteurs et que celles-ci se développent parallèlement au discours officiel de l'organisation, n'est pas suffisante car les règles ne sont pas sans influence sur les pratiques. En effet, les réformes institutionnelles ont mis fin à certaines pratiques qui entraient en conflit avec la responsabilité politique. En outre, les acteurs ont adapté leurs pratiques aux règles de transparence de façon à les utiliser et à les tourner à leur avantage. Nous mobiliserons le concept de « conversion » des normes (Mahoney et Thelen, 2010) pour analyser cet aspect. Nous soutiendrons que les acteurs sont, dans une certaine mesure, parvenus à contrôler l'application de la transparence plutôt que de se soumettre au contrôle démocratique que la transparence est censée promouvoir – un phénomène proche de celui identifié par Curtin dans son analyse de la transparence à la Banque Centrale Européenne (Curtin, 2017).

Transparence et hypocrisie organisée au Conseil : le découplage des règles et des pratiques décisionnelles.

Dès les premiers développements de la politique de transparence, John Carvel, un journaliste du *Guardian*, observa une contradiction entre les pratiques des acteurs du Conseil et le discours officiel de l'institution. En 1994, ce journaliste déposa une plainte auprès de la Cour de Justice parce que le Secrétariat Général du Conseil ne lui avait pas donné accès à des documents. Il expliqua quelques années plus tard :

« In fact what was happening was that a substantial majority of Member States took the view that any document revealing a specific national point of view should automatically be withheld. Instead of examining such material on a case-by-case basis to see what might be disclosed, they were effectively inventing a new category of document to which access MUST not be granted. (...) In speech after speech, the national leaders went banging on about the virtues of transparency, but they were subverting the one initiative which might have opened a tiny window on the process of secret legislation. I thought this was hypocritical. And that is why I took the trouble to go to the European Court » (Carvel, 1998, 60).

Comme on l'a vu, le développement des régulations en faveur de la transparence depuis le début des années 1990 a été impressionnant – ce qui correspond à

« l'image externe » du processus législatif, pour reprendre les mots de Brunsson (2006). Au-delà du Conseil, la transparence est devenue une nouvelle norme pour les institutions européennes (Robert, 2018), norme à laquelle personne ne semble pouvoir résister. Dans les développements récents, on peut noter la création du Registre de la Transparence de la Commission européenne, sur lequel les groupes d'intérêts ont la possibilité de s'inscrire. Sur le site du Conseil, la rubrique Documents et publications se réfère sur sa page d'accueil aux règles de transparence de l'Union européenne. Pendant de nombreuses années, le Secrétariat du Conseil avait une direction générale consacrée à la transparence. Pourtant, plusieurs types de pratiques récurrentes et fondamentales qui sous-tendent la négociation entrent en contradiction avec les normes de transparence.

Tout d'abord, comme on l'a indiqué d'emblée, la portée de la transparence est limitée car la plupart des décisions législatives sont prises de façon non officielles par les comités préparatoires – soit les deux Coreper et le Comité Spécial Agriculture – comme le recommande le Règlement intérieur du Conseil (Conseil, article 19). Or le Conseil ne publie que des « documents législatifs préparatoires » et des « comptes rendus sommaires », et non les procès-verbaux de ces comités. Étant donné que seuls les ministres peuvent voter pour adopter les actes législatifs, ils ratifient lors des séances publiques du Conseil les accords trouvés par les comités à huis clos (désignés alors comme « points A »). Ainsi, la majeure partie du débat législatif a lieu au sein des comités qui ne sont pas soumis à des obligations de transparence.

Si la portée des règles de transparence est limitée parce que le travail fondamental des comités n'y est pas soumis, le registre du Conseil, accessible sur le site institutionnel, offre un grand nombre de documents⁵ liés au processus législatif, comme le veut le Règlement 1049/2001. Cependant, les procès-verbaux des conseils tenus à huis clos ne reportent pas *verbatim* les échanges des ministres, mais présentent les différents sujets abordés et décisions prises par le Conseil. Ils ne rendent pas compte des positions des États membres, sauf lorsque ceux-ci en font la demande. Un membre du Secrétariat indique : « les documents sont publics mais du coup on rédige les documents sans les positions des États membres ; on les rédige de manière plus générique : c'est difficile que cela apporte quelque chose : cela donne l'air d'être transparent

5 Les ordres du jour des comités et du Conseil, les documents législatifs préparatoires, les comptes rendus sommaires des comités préparatoires, les procès-verbaux du Conseil, les votes du Conseil.

sans vraiment l'être⁶. » Laursen a montré que les fonctionnaires du Service de Presse du Conseil ne peuvent délivrer des informations détaillées sur les positions des États membres participant aux comités préparatoires parce que cela pourrait affaiblir la présidence lorsqu'elle négocie avec un tiers ou avec le Parlement (Laursen, 2012, 9). En outre, selon un grand nombre de nos entretiens, les membres du Conseil supposent en général que les journalistes sont attirés par les situations conflictuelles, qu'ils rapportent plus souvent que les situations consensuelles et présentent comme des échecs. Pour cette raison, les fonctionnaires du service de presse ont l'instruction de ne pas révéler les positions des États membres lors des comités (Laursen, 2012, 10).

Par ailleurs, le Conseil doit débattre et voter en public dans le cadre de la procédure législative ordinaire (Article 16.8 TEU). Le visionnage de ces débats et les entretiens conduits auprès des acteurs des Conseils Agriculture et Justice et Affaires Intérieures qui ont expérimenté la publicité croissante des séances à partir de 2010, révèlent que les ministres ne débattent pas réellement et lisent à tour de rôle des textes rédigés au préalable. Comme l'indique un acteur du Conseil Agriculture interrogé en 2012, les ministres « savent qu'ils sont vus » et « très peu improvisent [...] les tours de table publics sont une suite de monologues lus⁷ ». Un acteur du Conseil Justice et Affaires Intérieures note de même : « Les débats sont des *statements* préfabriqués⁸. » Ces exposés ne permettent pas toujours de saisir la position de l'État membre représenté, notamment parce que les délégations préfèrent garder une marge de manœuvre afin de pouvoir changer leur position et participer à l'échange de concessions qui sous-tend la négociation intergouvernementale. D'après nos entretiens, les conseils publics ne sont que la « pointe de l'iceberg⁹ » – ou des « villages Potemkine¹⁰ ». De plus, même lorsqu'une part plus importante de la négociation a directement lieu entre les ministres, comme c'est le cas au

-
- 6 Entretien, Secrétariat du Conseil, Justice et Affaires Intérieures, novembre 2012.
- 7 Secrétariat du Conseil, Agriculture, novembre 2012.
- 8 Secrétariat du Conseil, Justice et Affaires Intérieures, novembre 2012.
- 9 Commission européenne, octobre 2007 ; Secrétariat du Conseil, novembre 2012.
- 10 Secrétariat du Conseil, Justice et Affaires Intérieures, novembre 2012.

Conseil Agriculture, ceux-ci évitent les caméras afin d'établir des compromis. Un représentant national au Conseil Agriculture observe ainsi :

« Les sessions publiques du Conseil sont comme au Parlement européen : tout le monde fait un discours, après les négociations ne sont pas publiques. [...] Puis il y a un vote public sur des amendements de compromis. Mais on ne connaît pas les vraies raisons du compromis. On ne peut pas imaginer que ce genre de décision puisse se faire devant la caméra. On fait des tours de table en public, mais on ne dit pas tout.

Puis il y a des trilatéraux et des bilatéraux, et on garde ensuite les ministres enfermés pendant toute la nuit – c'est la méthode du conclave. Il n'y a pas intérêt à rendre cela public car [...] après il faudra trouver un compromis alors que les raisons pour lesquelles on acquiesce à un compromis ne sont pas rationnelles, cela dépend des circonstances. Chacun doit renoncer à ses convictions de départ » (octobre 2012).

Par exemple, le 23 septembre 2013, le Conseil Agriculture tint une séance publique sur la réforme de la Politique Agricole Commune. La présidence interrompit la séance pour le déjeuner. Après le déjeuner, elle rouvrit la séance publique et déclara que les ministres avaient trouvé un compromis grâce à des échanges informels. La présidence présenta le compromis sans indiquer quelles délégations avaient reçu des concessions et lesquelles avaient diminué leurs exigences.

De fait, comme l'indiquent spontanément la plupart des acteurs interrogés, les entretiens bilatéraux entre la Présidence et les États membres jouent un rôle de moteur dans les négociations. Les réunions plénières, sur lesquelles il serait en théorie possible de lever le voile en publiant les procès-verbaux, sont moins essentielles pour établir des compromis. Cette situation est proche du parallélisme observé par Drahos (2006) dans son étude des négociations à l'Organisation Mondiale du Commerce : alors que les négociations multilatérales aboutissent souvent à des impasses, les gouvernements se retrouvent à devoir négocier bilatéralement pour établir des accords commerciaux. La prédominance du bilatéralisme, qui s'est accru avec le plus grand nombre de membres du Conseil¹¹, et le fait que les acteurs repoussent le lieu de la décision dans des zones moins exposées – notamment au déjeuner comme l'ont noté de nombreux interlocuteurs (« lorsque les caméras sont allumées, le comportement des États membres change, leurs déjeuners durent plus longtemps

11 Entretien, Secrétariat du Conseil, novembre 2012.

pour qu'ils aient le temps de décider.¹² ») – sont des pratiques qu'on peinerait à rendre transparentes.

Par ailleurs, la publication des votes a généré des formes de découplage entre le discours officiel en faveur de la transparence et les pratiques des acteurs. En effet, les votes sont publiés uniquement lorsque les actes législatifs sont adoptés. Nous ne possédons pas de données sur les actes rejetés (Hayes-Renshaw et al., 2006), bien que ni le Traité ni le Règlement intérieur du Conseil n'indiquent que les votes sur les actes rejetés n'ont pas à être publiés. En outre, seuls les familiers du Conseil savent que les votes sur les actes rejetés ne sont pas publiés. On pourrait expliquer cette pratique par le fait que lorsque la présidence juge qu'une mesure n'est pas soutenue par une majorité qualifiée, elle ne demande pas aux délégations de voter. Cependant, des rapports internes de la Commission nous ont montré que de tels votes de rejet existent – environ quatre ou cinq par an pour les rapports que nous avons consultés.

Selon le Traité (article 16.8), « le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif. » Néanmoins, le Règlement intérieur du Conseil (article 9) indique que, « les résultats des votes » sont publics. Cette interprétation du Traité, qui évoque les « résultats du vote » plutôt que le « vote » lui-même, a des conséquences en termes de transparence. En effet, lors des séances plénières des comités, la présidence se contente en général de « constater » la majorité qualifiée, sans demander aux délégations de voter explicitement (Curtin, 1998, 116 ; Novak, 2011, 70). Avant l'adoption officielle et publique d'un texte législatif, la présidence et le Secrétariat collectent les intentions de vote des ministres de façon bilatérale bien plus souvent que par un tour de table. Puis, lors de la séance publique, les votes pré-enregistrés des ministres sont affichés sur un écran géant. Le Traité pourrait laisser croire que les citoyens assistent aux délibérations des ministres, à leurs éventuels changements de position puis à leur vote. En réalité, les ministres exposent en public leur position initiale, avec les limites que nous avons notées ci-dessus, et s'ensuivent des mois de négociations bilatérales et multilatérales à huis clos. Le processus s'achèvera par l'annonce publique de l'adoption de la mesure et des résultats du vote. Les négociations qui auront permis d'arriver à ce résultat ne seront pas connues des citoyens et les positions de vote seront rarement motivées en public, bien que les ministres aient la possibilité d'accompagner leur vote de déclarations (Hagemann, 2008).

12 Entretien, Secrétariat du Conseil, décembre 2007.

De fait, les entretiens auprès des acteurs révèlent que les votes publics ne reflètent pas nécessairement les positions prises à huis clos : ils ne sont que la « pointe de l'iceberg.¹³ » Si les actes définitifs législatifs sont souvent adoptés sans opposition ni abstention publiques (Hayes-Renshaw et al., 2006 ; Novak, 2011), ce consensus peut n'être qu'apparent et cacher des oppositions et mises en minorité « implicites », pour reprendre l'expression de Fiona Hayes-Renshaw et Helen Wallace (2006). L'absence d'opposition publique ne signifie pas que le vote à la majorité qualifiée ne joue pas un rôle lors des négociations et que les acteurs décideraient informellement. L'ensemble de nos entretiens sur la période étudiée indiquent le contraire. Un représentant permanent adjoint décrit ainsi les pratiques de « comptage » qui nous ont été rapportées par nos autres interlocuteurs :

« La recherche du consensus ne joue pas du tout du tout de rôle. La majorité qualifiée a un impact énorme ; on se compte en permanence. Si on a une minorité de blocage, on peut avoir ce qu'on veut. Si on n'a pas de minorité de blocage, il faut trouver une alternative : soit on repasse au Parlement européen (c'est-à-dire que les délégations nationales vont parler avec leurs concitoyens siégeant au Parlement), soit on trouve une autre solution. La majorité qualifiée est redoutable, on intègre en permanence la majorité qualifiée. Si on a un amendement, au Coreper, on peut s'arranger si on a une minorité de blocage ; mais si on veut amender quelque chose et qu'on n'a pas de minorité de blocage, la présidence maintient sa proposition » (juin 2016).

Cependant, il arrive que des représentants qui s'étaient montrés réticents envers une mesure ne votent finalement pas contre, ni ne s'abstiennent – une pratique qui reste stable sur la période étudiée¹⁴ et qui s'explique en partie par le fait que les ministres redoutent qu'une mise en minorité publique ne soit perçue comme un échec et sanctionnée au niveau national (Hayes-Renshaw et al., 2006 ; Vaubel, 2008 ; Novak, 2011 ; Armingeon et Cranmer, 2018). Lors des entretiens, plusieurs représentants nationaux ont ainsi observé que « voter contre ne sert à rien¹⁵ » et ne peut que porter préjudice aux délégations qui le font. Comme le note un ancien membre du Secrétariat du Conseil, « à partir du moment où on sait que la poubelle peut être ouverte à tout moment, vous faites attention à ce que vous jetez dedans¹⁶. ».

13 Commission, octobre 2007.

14 Commission, octobre 2007 ; Secrétariat, décembre 2007 ; Secrétariat, novembre 2012 ; Secrétariat, septembre 2019.

15 Ex-représentant permanent adjoint, novembre 2007.

16 Entretien, mai 2010.

Les entretiens conduits en 2007 et 2008 auprès de membres du Conseil Agriculture et du Conseil Justice et Affaires Intérieures nous ont révélé qu'ils craignaient les effets de la transparence accrue qu'entraînerait le Traité de Lisbonne. Leur principal argument était que la publicité rend la prise de décision moins efficace et empêche de négocier. Néanmoins, selon plusieurs entretiens conduits après la mise en œuvre de la réforme, la transparence n'a pas changé les pratiques des acteurs. Comme nous l'avons d'emblée indiqué, nous avons observé la même séquence lors de nos entretiens auprès d'acteurs du Conseil en poste en 1993-1994 : l'obligation de publier les votes avait suscité une inquiétude qui disparut lorsque la réforme fut mise en œuvre, les acteurs constatant que la transparence n'avait pas changé les pratiques. Comme on l'a indiqué d'emblée, la similarité de ces deux séquences peut s'expliquer par le fait que le cœur du processus décisionnel se situe toujours à huis clos. Un obstacle évident à la transparence du processus législatif est que les acteurs eux-mêmes pensent que l'opacité est nécessaire à la négociation, à la recherche du compromis et en général à l'efficacité de la prise de décision (Hagemann et Franchino 2016). Cette conviction entre en conflit avec le discours officiel de l'institution en faveur de la transparence. La contradiction entre des normes officielles de transparence et des normes internes « d'efficacité » est une caractéristique de l'hypocrisie organisée telle que l'a théorisée Brunsson (2006). Selon Brunsson (2006), lorsque les normes institutionnelles sont incompatibles avec les normes considérées nécessaires pour agir efficacement, on peut s'attendre à ce que les organisations, dans la mesure où l'efficacité leur importe, adoptent un double système de normes – l'un pour coordonner les actions des acteurs, l'autre pour créer l'image externe de l'organisation. Ces différents arrangements ne doivent pas entrer en conflit et sont indépendants l'un de l'autre. Si les acteurs développent des pratiques en contradiction avec les règles officielles de transparence, on peut parler d'une situation d'hypocrisie organisée. Brunsson soutient que dans de nombreuses organisations se développent deux réalités parallèles : celle des discours officiels de l'organisation qui tente d'acquiescer ainsi une légitimité, et celle des pratiques qui sont « découplées » du discours officiel et visent à l'efficacité (Brunsson, 2006 ; voir aussi Meyer et Rowan, 1977). Ce concept a été utilisé par les sociologues des organisations avant d'être mobilisé par les spécialistes des relations internationales (Krasner, 1999 ; Hafner-Burton et Tsutsi, 2005 ; Lipson, 2007 ; Weaver, 2008 ; Bukovansky, 2010). À notre connaissance, il n'a été appliqué ni à l'impératif contemporain de la transparence ni à la transparence au Conseil. Cependant, certaines descriptions recueillies lors des entretiens indiquent un découplage entre les règles de transparence et les pratiques des acteurs. Les pratiques d'évitement de la publicité, déjà rapportées par les études existantes

(Stasavage, 2005 ; Hayes-Renshaw and Wallace, 2006), et le fait que la réglementation sur la transparence ne touche pas le cœur décisionnel du Conseil – les comités préparatoires – indiquent que le discours sur la transparence s’est dans une certaine mesure développé parallèlement aux pratiques des acteurs. Cette situation d’hypocrisie organisée s’explique par le fait que le Conseil est soumis aux pressions des partisans de la transparence tout en devant aussi obéir à une norme d’« efficacité » (pour une analyse de l’usage de cette norme au Conseil, voir Novak et Hillebrandt, 2020). De fait, le Règlement 1049/2001 fait référence à une tension entre transparence et efficacité et les acteurs interviewés ont souvent soutenu que le secret est nécessaire pour négocier.

Cependant, si l’enquête empirique révèle un ensemble de pratiques qui peuvent être considérées comme découplées du discours officiel et des règles sur la transparence, ces dernières ont eu deux types d’influence sur le comportement des acteurs : elles ont mis fin à certaines pratiques incompatibles avec la responsabilité démocratique et ont généré des usages stratégiques de la transparence.

Effets de la transparence sur les pratiques décisionnelles : responsabilité politique et usages stratégiques

La publication des votes du Conseil à partir de 1994 a été la première mesure importante en termes de transparence pour cette institution étant donné qu’avant cette date, elle ne publiait aucune information sur ses décisions. Selon nos entretiens avec des acteurs du Conseil en poste avant et après 1994, la publication des votes a accru la responsabilité démocratique des acteurs dans deux contextes. Tout d’abord, elle a mis fin à la « majorité qualifiée silencieuse ». En effet, avant 1994, lorsque la présidence souhaitait faire adopter une mesure en dépit d’une minorité de blocage, elle demandait parfois aux représentants permanents qui avaient reçu l’instruction de s’opposer de rester silencieux. La présidence constatait alors oralement la majorité qualifiée sans ouvrir de procédure de vote. Les représentants qui avaient reçu l’instruction de voter contre et ne s’étaient pas exprimés à huis clos pour permettre l’adoption de la mesure contestée informaient alors leur gouvernement qu’ils avaient été mis en minorité sans rapporter l’existence d’autres opposants à la mesure. La publication des votes rend impossible cette stratégie puisqu’elle révélerait l’existence d’une minorité de blocage. Lorsque nous avons demandé aux acteurs présents au Conseil avant et après 1994 quels avaient été les effets de

la publication des votes, ceux-ci ont noté qu'elle n'avait eu aucun effet, si ce n'est d'empêcher la pratique de la « majorité qualifiée silencieuse »¹⁷.

En outre, lorsque les représentants nationaux au Conseil sont soumis à un contrôle strict de leur parlement ou à une norme de loyauté, la publication des votes renforce leur responsabilité à l'égard des parlements. Cette contrainte institutionnelle varie d'un État membre à un autre (Auel et Christiansen, 2015 ; Hefftlar et al., 2015). Par exemple, au Danemark, si une majorité parlementaire se prononce contre une proposition législative débattue au niveau européen, le ministre devra être loyal envers le Parlement et voter contre la mesure¹⁸. Nos entretiens et l'analyse des votes du Conseil, qui révèlent que les États membres dans lesquels le contrôle parlementaire est plus strict que dans d'autres sont aussi ceux qui s'opposent publiquement aux actes législatifs définitifs ou s'abstiennent le plus souvent (Hayes-Renshaw et al., 2006 ; Hagemann et al., 2019), indiquent l'importance des contrôles externes afin que la réglementation en termes de transparence renforce la responsabilité politique des acteurs. Le contrôle des parlements nationaux sur les votes du Conseil est néanmoins inégalement développé dans l'Union européenne, si bien que les votes publics ne reflètent pas nécessairement les positions prises à huis clos. Comme on l'a suggéré dans notre analyse du découplage entre les règles et les pratiques, la publication des votes n'est pas un mécanisme infailible de contrôle démocratique – pour reprendre en des termes euphémisés ce que nos entretiens nous ont appris.

Cependant, si l'on observe des formes de découplage entre certaines pratiques et le discours officiel de l'institution, les acteurs n'ignorent pas les règles de transparence et savent les mobiliser à leur avantage. Pour expliquer le changement institutionnel, Mahoney et Thelen se réfèrent notamment à la « conversion » des règles (2010, 17-19). Les acteurs convertissent les règles lorsqu'ils les appliquent mais en exploitent les ambiguïtés pour les rediriger vers des effets plus bénéfiques. La conversion des règles est probable lorsque les acteurs ne peuvent pas s'y opposer mais bénéficient d'un grand degré de liberté pour les mettre en œuvre parce que les contrôles externes sont faibles ou inexistantes. Étant donné que les débats législatifs et les votes du Conseil

17 Entretiens, Commission, octobre 2007 ; Secrétariat du Conseil, janvier 2008 ; Secrétariat du Conseil (Service juridique), mai 2010 ; ancien représentant permanent adjoint, juillet 2010 ; Secrétariat du Conseil, juin 2010.

18 Entretiens, Représentation Permanente, octobre 2007 ; Représentation Permanente, juin 2016.

doivent être publics, les acteurs peuvent utiliser ces deux règles et en tirer des bénéfices politiques.

Bien que les représentants nationaux puissent préférer ne pas rendre publique leur opposition parce qu'elle pourrait être perçue comme un échec par les médias et les citoyens, ou avoir des coûts vis-à-vis de la Commission ou de la présidence, ils peuvent aussi utiliser le vote pour envoyer un signal à leur parlement national, aux électeurs ou aux groupes de pression (Hayes et al., 2006 ; Hagemann et al., 2019). Les entretiens révèlent que les ministres peuvent choisir d'utiliser le vote public comme forme de communication : ils affichent publiquement leur opposition ou leur abstention si un tel geste a des bénéfices au plan électoral. Au contraire, ils ne rendent pas compte publiquement de leur insatisfaction s'ils jugent que cela serait trop coûteux. Curtin a observé comment la Banque Centrale Européenne mobilise la transparence à des fins de communication politique (par exemple à travers les communiqués de presse), sans que la transparence ne permette de contrôler les décisions de cette institution qui sélectionne l'information qu'elle délivre au public (Curtin, 2017). L'usage que font les acteurs des votes publics au Conseil montre qu'ils sélectionnent eux aussi l'information qu'ils communiquent aux citoyens et tendent ainsi à « convertir » les règles de transparence : la publication des votes devient un outil stratégique pour les représentants nationaux plus qu'un révélateur de leur position au cours et à l'issue des négociations. Il arrive ainsi que des ministres ou des gouvernements soient particulièrement enclins à s'opposer publiquement pour attirer l'attention des journalistes ou flatter un électorat majoritairement eurosceptique¹⁹. Comme nous l'avons indiqué, les acteurs contrôlent les règles de transparence plus qu'ils ne se laissent contrôler par elles. Ce rapport ambigu à la publicité des votes caractérise l'ensemble des secteurs et est noté par nos interlocuteurs aussi bien pour les années 1990 que pour les années 2000.

Par ailleurs, on observe ce même phénomène de conversion des règles lorsque les acteurs doivent débattre en public. Notre comparaison entre les pratiques des secteurs Agriculture et Environnement avant le Traité de Lisbonne nous a permis de comprendre comment les acteurs instrumentalisent les débats publics. Les entretiens révèlent que les acteurs peuvent utiliser le débat public pour dissuader un État membre de s'opposer et le forcer à se rallier à la majorité. Tel a par exemple été la tactique conseillée par la Commission à la présidence

19 Entretiens, Secrétariat du Conseil, janvier 2008 ; Secrétariat du Conseil, juin 2016.

du Conseil pour permettre l'adoption du Paquet sur le Changement Climatique en 2007²⁰. Dans le domaine de l'environnement, cette tactique est, d'après les anciennes présidences interrogées, régulièrement utilisée parce qu'elle peut accroître le coût de l'opposition. De façon plus générale, nos entretiens montrent que la présidence peut instrumentaliser les débats publics pour favoriser l'adoption de mesures et changer la dynamique des négociations. À nouveau, une telle stratégie est possible parce que la présidence dispose d'une marge de manœuvre et peut décider quels aspects d'un débat seront publics et lesquels seront repoussés à la pause déjeuner. Comme l'indique un membre du Secrétariat, « face aux caméras, le ministre sait que les *lobbies* le regardent, donc il défend la position du pays dans la salle du Conseil, mais au déjeuner, il fait des concessions.²¹ »

Ainsi, l'enquête empirique nous permet de dégager trois types de relation entre les règles de transparence et les pratiques décisionnelles : les règles et les pratiques peuvent être découplées ; les règles peuvent contraindre les acteurs et mettre fin à des pratiques incompatibles avec la responsabilité démocratique ; et, inversement, les acteurs peuvent user des règles de manière stratégique en exploitant leurs ambiguïtés.

Conclusion

Alors que les politiques nationales sont de manière croissante contraintes par les accords internationaux auxquels souscrivent les gouvernements, la question du contrôle démocratique des représentants nationaux dans le cadre des négociations internationales se pose de manière aiguë – en témoigne par exemple l'exigence publique de transparence dans le cadre des négociations commerciales auxquelles prend part l'Union européenne. Notre enquête montre que dans un cadre de négociations intergouvernementales, la transparence est un outil fragile et ambigu pour renforcer le contrôle démocratique. Si la transparence s'est imposée comme une norme incontestable dans bien des organisations, le cas du Conseil nous montre la difficulté à rendre public un processus décisionnel fondé sur des négociations diplomatiques. Bien que l'information publique ait augmenté, l'usage des concertations bilatérales, la conviction partagée par les acteurs selon laquelle la publicité nuit à l'effi-

20 Représentation Permanente, novembre 2007.

21 Entretien, Secrétariat du Conseil, janvier 2008.

cacité des négociations, et l'absence d'un contrôle systématique par un tiers, ont engendré un découplage entre les normes et les pratiques. Néanmoins, les règles de transparence ne sont pas sans effet puisqu'elles ont mis fin à certaines pratiques qui entraient en conflit avec la responsabilité démocratique. De plus, les acteurs en usent de manière stratégique. Alors qu'au plan normatif, la transparence est censée permettre à des acteurs externes de s'informer sur les activités et décisions d'une institution (Meijer, 2013), les membres du Conseil contrôlent l'usage des règles de transparence plus que celles-ci ne permettent le contrôle de leurs prises de positions et décisions. Une implication plus grande des parlements nationaux pourrait certes diminuer l'opacité du Conseil. Cependant, le cas des négociations au Conseil contribue à montrer que la transparence et la responsabilité des acteurs législatifs ne sont pas nécessairement corrélées (Hood, 2010). Dans une certaine mesure, les règles de transparence telles qu'elles sont mises en œuvre au Conseil sont problématiques car elles génèrent l'illusion que les informations essentielles sur le processus décisionnel – les débats législatifs et les votes – sont disponibles alors que, comme on l'a montré, les acteurs peuvent limiter, sélectionner ou transformer l'information qui sera délivrée aux citoyens.

Bibliographie

Armingeon, Klaus et Cranmer, Skyler (2018), "Position-taking in the Euro crisis", *Journal of European Public Policy*, vol. 25 (4), p. 546-566.

Best, Edward (2002), "Transparency and European Governance: Clearly not a Simple Matter", in Veerle Deckmyn (ed.), *Increasing Transparency in the European Union?*, Maastricht, EIPA, p. 91-117.

Bjurulf, Bo et Elgström, Ole (2004), "Negotiating Transparency: The Role of Institutions", *Journal of Common Market Studies*, vol. 42 (2), p. 249-269.

Brandsma, Gijs Jan (2019), "Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: promise unfulfilled", *Journal of European Public Policy*, vol. 26 (10), p. 1464-1483.

Brunmayr, Hans (1998), "The Council's Policy on Transparency", in Veerle Deckmyn et Ian Thomson (eds), *Openness and Transparency in the European Union*, Maastricht, EIPA, p. 69-73.

Brunsson, Niels (2006), *The Organization of Hypocrisy: Talks, Decisions and Actions in Organizations*, 2nd ed., Copenhagen, Copenhagen Business School Press.

Bukovansky, Miada (2010), “Institutionalized Hypocrisy and the Politics of Agricultural Trade”, in Rawi Abdelal, Mark Blyth et Craig Parsons (eds), *Constructing the International Economy*, Ithaca, Cornell University Press, p. 68-90.

Burns, Charlotte (2013), “Consensus and Compromise Become Ordinary – But At What Cost? A Critical Analysis of the Impact of the Changing Norms of Codecision Upon European Parliament Committees”, *Journal of European Public Policy*, vol. 20 (7), p. 988-1005.

Carvel, John (1998), “Request for Documents of the Council: An Account of the Guardian Case”, in Veerle Deckmyn et Ian Thomson (eds), *Openness and Transparency in the European Union*, Maastricht, EIPA, p. 53-67.

Coremans, Evelyn (2020), “Opening up by closing off: how increased transparency triggers informalisation in EU decision-making”, *Journal of European Public Policy*, vol. 27 (4), p. 590-611.

Cross, James P. (2013), “Striking a pose: Transparency and position taking in the Council of the European Union”, *European Journal of Political Research*, vol. 52 (3), p. 291-315.

Curtin, Deirdre (1998), “Democracy, Transparency and Political Participation: Some Progress Post-Amsterdam”, in Veerle Deckmyn et Ian Thomson (eds), *Openness and Transparency in the European Union*, Maastricht, EIPA, p. 107-119.

Curtin, Deirdre (2007), “Transparency, Audiences and the Evolving Role of the EU Council of Ministers”, in John Erik Fossum et Philip Schlesinger (eds), *The European Union and the Public Sphere. A communicative space in the making?*, New York, Routledge, p. 246-258.

Curtin, Deirdre (2011), “Top Secret Europe”, Inaugural Lecture, University of Amsterdam, 20 October.

Curtin, Deirdre (2017), “‘Accountable independence’ of the European Central Bank: seeing the logics of transparency”, *European Law Journal*, vol. 23 (1-2), p. 28-44.

Curtin, Deirdre et Leino, Päivi (2017), “In search of transparency for EU law-making: Trilogues on the cusp of dawn”, *Common market law review*, vol. 54 (6), p. 1673-1712.

Davis, Jacki (1998), “Access to and Transmission of Information: Position of the Media”, in Veerle Deckmyn et Ian Thomson (eds), *Openness and Transparency in the European Union*, Maastricht, EIPA, p. 121-126.

Deckmyn, Veerle (ed.) (2002), *Increasing Transparency in the European Union?*, Maastricht, EIPA.

Deckmyn, Veerle et Thomson, Ian (eds) (1998), *Openness and Transparency in the European Union*, Maastricht, EIPA.

De Leeuw, Magdalena Elisabeth (2007), "Openness in the Legislative Process in the European Union", *European Law Review*, vol. 32 (3), p. 295-318.

Drahos, Peter (2003), "When The Weak Bargain With The Strong: Negotiations in the World Trade Organization", *International Negotiation*, vol. 8 (1), p. 79-109.

Elster, Jon (ed.) (2015), *Secrecy and publicity in votes and debates*, New York, Cambridge University Press.

Erkkilä, Tero (2012). *Government transparency: Impacts and unintended consequences*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Gosseries, Axel (2006), "Transparency and Democracy", *Swiss Political Science Review*, vol. 12 (3), p. 83-90.

Hafner-Burton, Emilie M. et Tsutsui, Kiyoteru (2005), "Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises", *American Journal of Sociology*, vol. 110 (5), p. 1373-1411.

Hagemann, Sara (2008), "Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006", in David Naurin et Helen Wallace (eds), *Unveiling the Council of the European Union*, London, Palgrave Macmillan, p. 36-63.

Hagemann, Sara, Bailer, Stefanie et Herzog, Alexander (2019), "Signals to Their Parliaments? Governments' Use of Votes and Policy Statements in the EU Council", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 57 (3), p. 634-650.

Hagemann, Sara et Franchino, Fabio (2016), "Transparency vs efficiency? A study of negotiations in the Council of the European Union", *European Union Politics*, vol. 17 (3), p. 408-428.

Hayes-Renshaw, Fiona (2012), "The Council of Ministers", in John Peterson et Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, p. 68-95.

Hayes-Renshaw, Fiona, Van Aken, Wim et Wallace, Helen (2006), "When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44 (1), p. 161-194.

Heftler Claudia, Neuhold Christine, Rozenberg Olivier et Smith Julie (Éd.) (2015), *The Palgrave handbook of national parliaments and the European Union*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Heldt, Eugénia (2020), "Contested EU Trade Governance: Transparency Conundrums in TTIP Negotiations", *Comparative European Politics*, vol. 18 (2), p. 215-232.

Hillebrandt, Maarten, Curtin, Deirdre et Meijer, Albert (2014), “Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis”, *European Law Journal*, vol. 20 (1), p. 1-20.

Hood, Christopher (2010), “Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?”, *West European Politics*, vol. 33 (5), p. 989-1009.

Hood, Christopher et Heald, David (eds) (2006), *Transparency: The key to better governance?*, Oxford, Oxford University Press.

Huber, Katrin et Shackleton, Michael (2013), “Codecision: A Practitioner’s View From Inside the Parliament”, *Journal of European Public Policy*, vol. 20 (7), p. 1040-1055.

Krasner, Stephen D. (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press.

Laursen, Bo (2012), “Transparency in the Council of the European Union: Why Journalists don’t Get the Full Picture”, *Journalism*, vol. 14 (6), p. 771-789.

Lipson, Michael (2007), “Peacekeeping: Organized Hypocrisy?”, *European Journal of International Relations*, vol. 13 (1), p. 5-34.

Mahoney, James et Thelen, Kathleen (eds) (2010), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, New York, Cambridge University Press.

Meade, Ellen et Stasavage, David (2006), “Two Effects of Transparency on the Quality of Deliberation”, *Swiss Political Science Review*, vol. 12 (3), p. 123-133.

Meijer, Albert (2013), “Understanding the Complex Dynamics of Transparency”, *Public Administration Review*, vol. 73 (3), p. 429-439.

Meyer, John W. et Rowan, Brian (1977), “Institutionalized Organizations: Formal Structure As Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, vol. 83 (2), p. 340-363.

Michel, Hélène (2018), « Le Médiateur européen héraut de la transparence », *Politique Européenne*, vol. 61 (3), p. 114-141.

Naurin, Daniel (2007), *Deliberation Behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union*, Colchester, ECPR Press.

Novak, Stéphanie (2011), *La Prise de Décision au Conseil de l’Union Européenne*, Paris, Dalloz.

Novak, Stéphanie (2013), “The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51 (6), p. 1091-1107.

Novak, Stéphanie et Hillebrandt, Maarten (2020), “Analysing the Trade-off between Transparency and Efficiency in the Council of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, vol. 27 (1), p. 141-159.

Robert, Cécile (2018), « La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes », *Politique Européenne*, vol. 61 (3), p. 8-43.

Roederer-Rynning, Christilla and Greenwood, Justin (2020), “Black Boxes and Open Secrets: Trilogues as ‘Politicized Diplomacy’”, *West European politics*.

Rugge, Giacomo (2019), “Trilogues and Access to Documents: De Capitani v. Parliament”, *Common Market Law Review*, vol. 56 (1), p. 237-258.

Stasavage, David (2005), “Does Transparency Make a Difference? The Example of the European Council of Ministers”, in Christopher Hood et David Heald (eds), *Transparency, the Key to Better Governance?*, Oxford and New York, Oxford University Press, p. 165–179.

Vaubel, Roland (2008), “The political economy of labor market regulation by the European Union”, *The Review of International Organizations*, vol. 3 (4), p. 435-465.

Weaver, Catherine (2008), *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton, Princeton University Press.

Westlake, Martin (1998), “Maastricht, Edinburgh, Amsterdam: The ‘End of the Beginning’”, in Veerle Deckmyn et Ian Thomson (eds), *Openness and Transparency in the European Union*, Maastricht, EIPA, p. 127-145.

Règlements et Traités

Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Règlement intérieur du Conseil de l'Union européenne (2009/937/EU).

Traité sur l'Union européenne (Version Consolidée) (2012).

Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (2012).

Stéphanie Novak est docteure de l'Institut d'Études Politiques de Paris (2009) et enseignante-chercheuse en science politique à l'université Ca' Foscari de Venise. Ses recherches portent sur la prise de décision dans l'Union européenne, les négociations internationales, la transparence et les mécanismes de la décision collective.

stephanie.novak@unive.it