

De missionnaires à consultant·e·s. Les transformations de l'expertise juridique européenne en matière d'égalité

From Missionaries to Consultants. Transformations in European Legal Expertise in the Field of Equality

Sophie Jacquot
Université Saint-Louis – Bruxelles
IEE, CReSPo
43 boulevard du jardin botanique
1000 Bruxelles - Belgique
sophie.jacquot@usaintlouis.be

Résumé : Le Réseau européen en matière de droit de l'égalité a été créé en 2014. Il est le résultat de la fusion de deux réseaux d'expert·e·s juridiques consacrés à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la lutte contre les discriminations. Cette création apparaît donc comme une simple décision de rationalisation du paysage européen des groupes d'expert·e·s juridiques en matière d'égalité. Contrairement à cette vision strictement organisationnelle, cet article analyse en quoi cette fusion est révélatrice des changements à l'œuvre concernant le rôle du savoir, les usages du droit et la place des groupes d'expert·e·s au sein de la gouvernance européenne. En effet, l'expertise juridique voit les fonctions qui lui étaient assignées être réduites et dévalorisées. Parallèlement, les expert·e·s subissent une requalification de leur rôle : de partenaires et soutiens à la politique européenne d'égalité, les expert·e·s deviennent de simples prestataires de service.

Mots-clés : expertise juridique, Union européenne, genre, lutte contre les discriminations

Abstract: *The European Equality Law Network was created in 2014. It resulted from the merger of two networks of legal experts dedicated to gender equality and anti-discrimination. This creation therefore appears to be a simple decision to rationalize the European landscape of groups of legal experts in the field of equality. Contrary to this organisational vision, the objective of this text is to show how this merger reveals changes at work concerning the role of knowledge, the uses of law and the place of expert groups within European governance. Indeed, the functions assigned to legal expertise are reduced and devalued. At the same time, the experts are undergoing a resignification of their role: from partners and supporters of the European equality policy, they are becoming mere service providers.*

Keywords: *legal expertise, European Union, gender, anti-discrimination*

Sophie Jacquot est professeure de science politique à l'Université Saint-Louis – Bruxelles, et chercheuse au CReSPo et à l'IEE. Elle est spécialiste de sociologie de l'action publique, des politiques européennes et des études de genre. Elle s'intéresse à la façon dont les sociétés européennes gèrent (ou tentent de gérer) les tensions qui les traversent par l'intermédiaire de l'action publique. Ses travaux portent ainsi sur l'Europe sociale, sur les politiques de lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes et contre les discriminations.

Ses travaux sont parus dans la *Revue française de science politique*, *Gouvernement et action publique*, *West European Politics* ou le *Journal of European Public Policy*. Elle a publié chez Palgrave en 2015 *Transformations in EU Gender Equality Policy. From Emergence to Dismantling*.

Introduction¹

Le Réseau européen en matière de droit de l'égalité² est né au mois de décembre 2014. Établi pour une durée d'un an (renouvelable trois fois) par la Direction générale de la justice et des consommateurs (DG Just) de la Commission européenne, son objectif contractuel est le suivant : « to provide independent advice, analysis and relevant information to the Commission, on a continuous and reliable basis, regarding national legislation and policies in the fields of gender equality and non-discrimination on the grounds of race and ethnic origin, religion or belief, age, disability and sexual orientation »³. La création de ce Réseau est le résultat de la fusion de deux groupes d'expert·e·s juridiques existant précédemment. D'une part, le réseau des expert·e·s juridiques en matière d'égalité entre les femmes et les hommes⁴, créé au début des années 1980⁵ au sein de la DG emploi et affaires sociales afin de suivre l'application des directives relatives aux questions d'égalité entre les femmes et les hommes. D'autre part, le réseau des expert·e·s juridiques en matière de non-discrimination⁶, créé formellement en 2004, également au sein de la DG Emploi, mais lui-même issu de trois réseaux thématiques préexistants (sur le handicap, sur l'orientation sexuelle, et sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances) visant à suivre l'application des directives sur la lutte contre les discriminations. Aujourd'hui, le Réseau européen en matière de droit de l'égalité rassemble des expertes nationales et des experts nationaux qui analysent les développements juridiques dans 35 pays. Il compte également 9 expert·e·s thématiques qui couvrent les différents champs de compétence juridique de l'Union européenne (âge, orientation sexuelle, sécurité sociale, égalité entre les femmes et les hommes, etc.). Ces expert·e·s sont choisi·e·s par la Commission européenne sur proposition des responsables de la coordination du Réseau et sur la base de leurs compétences juridiques. Leur tâche consiste à produire des rapports (nationaux et thématiques) ainsi que des analyses juridiques *ad hoc* en fonction des besoins de la Commission.

De nombreux travaux se sont développés depuis près de deux décennies afin de souligner à quel point l'existence des groupes d'expert·e·s et leur participation aux différents processus de consultation, de négociation, de délibération et de prise de décision constitue un trait essentiel du système de gouvernance européen⁷. Cette mobilisation des savoirs, et notamment des savoirs juridiques, permet, pour un système en recherche constante de légitimité, non seulement d'éclairer mais aussi de justifier l'action publique européenne⁸. S'il s'inscrit dans la continuité de ces travaux, en se penchant sur les relations d'échange entre la Commission européenne et les groupes qu'elle met en place, ainsi que sur les conditions de la fabrique de l'expertise

¹ Je souhaite remercier Laurie Boussaguet, Susanne Burri, Agnès Hubert et Lisa Miller, ainsi que deux évaluatrices et évaluateurs anonymes pour leurs relectures attentives, leurs conseils et commentaires extrêmement précieux.

² Celui-ci sera généralement dénommé ci-après « le Réseau ».

³ European Commission, *Call for tender JUST/2014/RDIS/PR/EQUA/0039*, daté du 04/07/2014, p. 8.

⁴ Il sera désigné ci-après par commodité « le réseau genre ».

⁵ La date de création revendiquée par le réseau égalité lui-même est celle de 1983 (Sophia Koukoulis-Spiliotopoulos et Hélène Masse-Dessen, « Thirty Years of the Gender Equality Network: Who We Are, What We Do, and Why We Do It », *European Gender Equality Law Review*, 1, 2014, p. 4-10, p. 4 ; voir également la page de présentation du Réseau sur son site internet : <https://www.equalitylaw.eu/about-us>, consultée le 19/09/18). Les travaux universitaires sur la question mentionnent la date de 1982 (Catherine Hoskyns, *Integrating Gender*, London: Verso, 1996 ; Sonia Mazey, « The development of EU equality policies: bureaucratic expansion on behalf of women? », *Public Administration*, 73(4), 1995, p. 591-610).

⁶ Il sera désigné ci-après « le réseau non-discrimination ».

⁷ Par exemple, Beate Kohler-Koch et Bertold Rittberger, « The Governance Turn in EU Studies », *Journal of Common Market Studies*, 44(1), 2006, p. 27-49 ; Torbjorn Larsson et Jan Murk, « The Commission's Relation with Expert Advisory Groups », dans Thomas Christiansen et Torbjorn Larsson (dir.), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar, 2007, p. 64-95.

⁸ Pour une vision récapitulative, voir Cécile Robert, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilan et perspectives de recherche », *Politique européenne*, 32, 2010, p. 7-38.

juridique européenne, cet article souligne qu'il n'y a pas de nécessité fonctionnaliste à l'augmentation ininterrompue de la place et du rôle de ce type d'acteurs. Adoptant une perspective sectorielle, il insiste sur les transformations profondes des modalités de production et de la nature de l'expertise recherchée et mobilisée par la Commission. En effet, si, la création en 2014 de ce nouveau Réseau commun et fusionné apparaît comme une simple décision de rationalisation du paysage européen des groupes d'expert·e·s juridiques en matière d'égalité et de non-discrimination, l'hypothèse principale de cet article est que, contrairement à cette vision strictement organisationnelle, la fusion de ces deux réseaux en un Réseau unique signe une transformation profonde de la place et du rôle de l'expertise juridique au sein de la politique européenne d'égalité et de non-discrimination. Plus précisément, l'idée défendue dans ce texte est que tant les usages de l'expertise juridique que le rôle des expert·e·s qui la produisent ont profondément évolué dans le sens d'une réduction de la pluridimensionnalité des usages de cette expertise et d'une requalification du rôle de ces expert·e·s. Ainsi, à partir d'un exemple localisé, celui des groupes d'expert·e·s, cet article participe également aux analyses récentes portant sur les changements de la politique européenne de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations qui soulignent son affaiblissement au sein du système européen d'action publique et le processus de démantèlement en cours dans ce domaine⁹.

Ce travail s'appuie sur trois types de sources. Tout d'abord, des entretiens semi-directifs réalisés en 2012, 2013 et 2018 auprès de membres et d'anciens membres du Réseau européen en matière de droit de l'égalité et de ses partenaires institutionnels au sein de la Commission européenne. Ce travail se base ensuite sur l'observation ethnographique de plusieurs réunions annuelles et des séminaires communs des anciens réseaux genre et non-discrimination juste avant puis juste après leur réunion au sein du nouveau Réseau. Enfin, il s'appuie également sur la réalisation et l'analyse d'une base de données prosopographique qui réunit des données biographiques sur les membres du Réseau à deux points dans le temps, en 2018 et en 2008. L'intérêt de ces différentes données est qu'elles s'étendent sur une relativement longue période et permettent de réaliser une comparaison diachronique afin de saisir dans le temps les changements à l'œuvre en ce qui concerne le rôle des groupes analysés et la conception de l'expertise juridique qui les sous-tend¹⁰.

Afin de répondre à la question du rôle assigné à l'expertise juridique dans la définition et la mise en œuvre de la politique européenne d'égalité et de l'évolution de ce rôle au fil du temps, ce texte procède en deux temps. Dans une première partie, nous nous pencherons sur la période d'émergence des réseaux d'expert·e·s juridiques en matière d'égalité, le contexte dans lequel ils sont créés et les fonctions qui leur sont assignées. Dans une deuxième partie, nous analyserons les transformations à l'œuvre au cours de la dernière décennie, tant en ce qui concerne les expert·e·s et leurs profils que l'expertise juridique en tant que ressource bureaucratique à disposition du commanditaire qu'est la Commission européenne.

1. L'émergence des réseaux d'experts juridiques européens en matière d'égalité

La mise en place des anciens réseaux genre et non-discrimination, bien que décalée dans le temps, obéit à un processus similaire et tout à fait classique en matière d'intégration européenne, celle de l'expansion des compétences dans une logique d'engrenage, bien étudiée par les néofonctionnalistes¹¹. La Commission européenne, en tant qu'« opportuniste

⁹ Sophie Jacquot, *L'égalité au nom du marché ?*, Bruxelles : Peter Lang, 2014.

¹⁰ Pour plus de détails, voir l'annexe méthodologique.

¹¹ Ernest B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford : Stanford University Press, 1958.

résolue »¹², cherche à intensifier les transferts de compétences du niveau national vers le niveau européen, et à élargir les champs légitimes de l'intervention communautaire et ses propres compétences¹³. Dans cette quête, la Commission agit prioritairement en utilisant ses ressources bureaucratiques, dont la maîtrise et la coordination de l'expertise. Cette stratégie a tout particulièrement été mobilisée durant l'ère Delors afin d'approfondir l'intégration européenne dans le domaine social, y compris en matière d'égalité entre les femmes et les hommes¹⁴, mais elle le sera également lors du développement de l'action anti-discriminatoire de l'Union européenne à partir de la fin des années 1990.

1.1. La création des réseaux genre et non-discrimination : une logique d'expansion fonctionnelle

Lorsque le Réseau d'expert·e·s sur l'application des directives sur l'égalité est créé au début des années 1980 à l'initiative du Bureau des femmes de la Commission européenne, il est le premier d'une série de groupes d'expert·e·s qui seront mis en place jusqu'au début des années 1990¹⁵. A partir du début des années 1980, le Bureau des femmes joue en effet un rôle actif d'entrepreneur politique et commence, afin de soutenir et développer son action, à développer des groupes thématiques d'expert·e·s. Il s'agit alors de s'entourer de personnes reconnues pour leurs travaux scientifiques à un moment où l'organisation institutionnelle de la Communauté en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes commence tout juste à prendre forme : le premier service spécialisé sur « les problèmes concernant l'emploi des femmes » a été mis sur pied en 1976. Mais surtout, le réseau d'expert·e·s sur l'application des directives sur l'égalité a une place spéciale parmi l'ensemble des groupes qui sont mis en place, dans la mesure où il concerne le cœur des compétences de la Commission sur le sujet et alors même qu'un important corpus législatif est en train d'être constitué : six directives sur l'égalité entre les femmes et les hommes sont adoptées entre 1975 et 1992¹⁶.

De façon similaire, la création du réseau des expert·e·s juridiques en matière de non-discrimination intervient dans les premiers temps de l'institutionnalisation de cette question au sein de la DG emploi et affaires sociales de l'époque dans la foulée de l'introduction d'un nouvel article dans le traité d'Amsterdam qui établit une compétence générique en matière de lutte contre les discriminations (l'article 13 TCE, devenu article 19 TFE). Mais surtout, la création de ce groupe est directement liée à l'adoption en 2000 des deux directives qui visent à donner un contenu concret à l'article 13 et qui, pour la première fois, étendent le champ matériel du droit anti-discriminatoire communautaire hors du marché du travail et à de nouvelles catégories de population¹⁷.

¹² Laura Cram, « Calling the Tune Without Paying the Piper? Social policy regulation: the role of the Commission in European Community social policy », *Policy & Politics*, 21(2), 1993, p. 135-146.

¹³ Paul Pierson, « The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis », *Comparative Political Studies*, 29(2), 1996, p. 123-163 ; Michael A. Pollack, « Creeping Competences: The Expanding Agenda of the European Community », *Journal of Public Policy*, 14(2), 1994, p. 95-145.

¹⁴ Sonia Mazey, *op. cit.*

¹⁵ Réseau européen d'experts sur la situation des femmes sur le marché du travail (1983), Réseau Initiatives locales pour l'emploi des femmes (1984), Réseau pour les actions positives dans les entreprises (1986), Comité directeur sur l'égalité des chances dans la radiodiffusion (1986), Réseau communautaire sur la garde d'enfants (1986), Groupe de travail sur l'égalité des chances dans l'éducation (1986), Réseau IRIS sur la formation professionnelle (1988), Réseau Femmes dans la prise de décision (1992).

¹⁶ Directive 75/117/CEE sur l'égalité de rémunération, directive 76/207/CEE sur l'égalité de traitement dans l'emploi, directive 79/7/CEE sur l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale, directive 86/378/CEE sur l'égalité de traitement dans les régimes professionnels de sécurité sociale, directive 86/613/CEE sur l'égalité de traitement des personnes exerçant une activité indépendante, directive 92/85/CEE sur la santé et la sécurité des travailleuses enceintes.

¹⁷ La directive 2000/43/CE adopte une approche « verticale » selon laquelle les discriminations sanctionnées le sont dans l'ensemble des domaines de compétence communautaire (accès aux activités salariées et non salariées

Dans les deux cas, la création des groupes d'expert·e·s juridiques sur le genre et sur la non-discrimination participe donc à la constitution d'un nouveau secteur d'action publique et ils répondent à la nécessité de réaliser un suivi au niveau national de la transposition et de l'application de champs du droit eux-mêmes en cours de constitution.

1.2. Développer une politique, légitimer une action, appliquer des droits, porter la bonne parole : les différentes fonctions de l'expertise juridique

Si l'on se penche plus précisément sur le fonctionnement des anciens réseaux genre et non-discrimination lors de leur création, on se rend compte que l'expertise juridique qui y est produite remplit un large éventail de fonctions à destination de la Commission européenne, et plus spécifiquement des services administratifs qui les ont mis en place au sein de la DG Emploi et affaires sociales. Pour analyser ce fonctionnement, il est possible de s'appuyer sur la typologie des différentes fonctions remplies par l'expertise au sein du système politique européen établie par Christina Boswell¹⁸. Elle a identifié trois fonctions de l'expertise sur lesquelles s'appuient les structures bureaucratiques : premièrement, une fonction instrumentale qui permet aux organisations de remplir leurs objectifs, deuxièmement, une fonction de légitimation (d'elle-même ou de ses décisions) de l'administration. A ces deux fonctions mises en évidence par Max Weber, elle ajoute une troisième fonction « substantive », selon laquelle l'expertise peut être utilisée par une administration de façon plus stratégique, afin de donner de la substance à ses préférences et de « l'autorité épistémique » au contenu de ses propositions en matière d'action publique.

En ce qui concerne les anciens réseaux genre et non-discrimination, ces différentes catégories de fonction sont complémentaires. En effet, l'expertise juridique produite par les groupes d'expert·e·s est tout d'abord utilisée par la Commission pour renforcer sa capacité d'agir et développer ses compétences, c'est-à-dire pour vérifier la transposition des directives par les États membres et en suivre l'application, ainsi que pour détecter des cas de manquement qui peuvent donner lieu à des procédures d'infraction. Cette fonction est bien sûr au cœur des travaux des deux groupes qui sont centrés en premier lieu, y compris dans leur dénomination, sur « l'application des directives ». Ainsi, l'ancien réseau genre réalise à partir du printemps 1992 une publication trimestrielle qui fait le point pays par pays sur les différents développements en matière de transposition et de jurisprudence. L'ancien réseau non-discrimination fait de même dès sa création.

L'expertise juridique est utilisée ensuite par la Commission afin d'affirmer sa présence et d'accroître sa légitimité dans les domaines en question, que ce soit par rapport à d'autres segments de l'institution ou bien sûr par rapport aux États membres¹⁹. La construction d'une légitimité sur des nouveaux domaines a en effet été centrale, tant dans le cas de l'ancien réseau genre, que dans le cas de l'ancien réseau non-discrimination à la suite de l'adoption des directives anti-discriminatoires de 2000.

et à des domaines tels que l'éducation, la protection sociale, la santé, la fourniture et l'accès aux biens et services), mais pour ces catégories limitées, c'est-à-dire que ne sont concernées que les discriminations liées à la race et à l'origine ethnique. La directive 2000/78/CE adopte, elle, une approche « horizontale » selon laquelle les discriminations sont sanctionnées exclusivement dans le domaine de l'emploi et du marché du travail mais concernent l'ensemble des catégories (discriminations fondées sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle). Voir Daniel Borrillo, « Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination », *Revue française des affaires sociales*, 1, 2002, p. 113-129.

¹⁸ Christina Boswell, « The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy », *Journal of European Public Policy*, 15(4), 2008, p. 471-488.

¹⁹ Fiona Beveridge, « 'Going Soft'? Analysing the Contribution of Soft and Hard Measures in EU Gender Law and Policy », in Emanuela Lombardo et Maxime Forest (dir.), *The Europeanization of Gender Equality Policies: A Discursive-Sociological Approach*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2012, p. 28-48.

Enfin, l'expertise juridique apportée par les groupes d'expert·e·s est utilisée plus stratégiquement par la Commission afin de justifier et nourrir ses textes. Au-delà des différents rapports thématiques commandés pour préparer une proposition de directive, les réunions trisannuelles, puis bisannuelles, puis annuelles entre les expert·e·s juridiques auxquelles participent des membres de la Commission sont généralement considérées comme un lieu important d'échange, permettant à la Commission de tester la température sur de nouveaux sujets, d'entrouvrir des portes sur certaines questions avant de s'en emparer formellement. Parallèlement, des collaborations ont pu être nouées de façon ponctuelle entre certains expert·e·s juridiques et la Commission dans la préparation d'affaires devant la Cour de Luxembourg, ces dernier·e·s apportant à la Commission soit une expertise spécifiquement liée au droit national concerné, soit une expertise sur des points de droit très spécifiques.

A ces différents usages par la Commission de l'expertise développée par les anciens réseaux, il faut ajouter une autre fonction que l'on pourrait qualifier de fonction d'« évangélisation ». Les travaux des expert·e·s servent, d'une part, à développer une réflexion globale sur ces nouveaux domaines du droit européen que sont alors le droit de l'égalité entre les femmes et les hommes et celui de la non-discrimination²⁰. D'autre part, les expert·e·s juridiques, au-delà des informations apportées à la Commission sur l'état du droit dans leurs différents pays dans une logique ascendante, ont également un rôle important de diffusion de l'information dans une logique descendante. En tant que spécialistes de ces nouveaux champs du droit, les expert·e·s juridiques ont en effet un rôle de « missionnaires », chargé·e·s de porter la « bonne parole » dans leurs contextes nationaux, de participer à l'acculturation, à l'acceptation et au recours des professionnel·le·s du droit à ces nouveaux corpus juridiques. Cette fonction est attendue et encouragée par la Commission, il s'agit bien d'une des fonctions à part entière des groupes dans les premiers temps de leur existence :

« Il y avait une réunion trimestrielle à Bruxelles [...], l'intérêt c'était que les gens parlaient entre eux, donc ils pensaient européen [...]. Pendant les réunions, il y avait des débats entre les experts, des 'échanges de bonnes pratiques' avant que ça ne s'appelle comme ça, et ça permettait de les faire transpirer dans leurs cultures nationales »²¹.

Dans un texte paru en 2014 dans la *Revue du droit européen de l'égalité des genres* publiée par l'ancien réseau genre, Sophia Koukoulis-Spiliotopoulos et Hélène Masse-Dessen, toutes deux membres « historiques », insistent tout particulièrement sur cette fonction d'évangélisation et ce rôle de missionnaires du droit de l'égalité. Elles qualifient en effet le réseau genre de « vecteur de sensibilisation et de promotion du droit de l'égalité des genres » :

« assumant un rôle de 'diffusion' et de 'promotion', le Réseau est rapidement devenu un vecteur de sensibilisation envers le droit européen en matière d'égalité hommes-femmes et, plus généralement, le droit (matériel et procédural) relatif aux droits fondamentaux. [...] le Réseau n'est pas seulement un outil direct au service de la Commission, mais qu'il est également un vecteur indirect de diffusion du droit de l'UE et des bonnes pratiques dans les États membres. En tant que praticiens, nous estimons que le Réseau a notamment joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre des règles

²⁰ Ainsi, plusieurs ouvrages dans la parution desquels le réseau genre s'est impliqué collectivement ont joué un rôle non négligeable dans l'établissement du droit européen en matière d'égalité entre les femmes et les hommes comme champ d'étude (Christopher McCrudden (dir.), *Equality of Treatment Between Women and Men in Social Security*, London: Butterworths, 1994 ; Michel Verwilghen (dir.), *L'égalité juridique entre femmes et hommes dans la Communauté européenne*, Louvain-la-Neuve : Presses Universitaires de Louvain, 1986). De la même façon, plusieurs ouvrages publiés directement par le réseau non-discrimination ou par ses membres sont considérés comme des points de références dans la définition du droit européenne anti-discriminatoire (Mark Bell, *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2002 ; Janet Cormack et Mark Bell (dir.), *Developing Anti-Discrimination Law in Europe: The 25 EU Member States compared*, Brussels: European Human Consultancy / Migration Policy Group, 2005).

²¹ Entretien, membre de la Commission européenne, 23/04/18.

sur la charge de la preuve, de la discrimination indirecte et de nombreux autres concepts et règles qui semblaient au départ totalement étrangers aux juges nationaux. En ce sens, le Réseau a concouru également à la formation et au renforcement d'une conscience et d'un esprit européens communs, en d'autres termes à l'intégration européenne »²².

En ce sens, les expert·e·s juridiques revendiquent leur appartenance et participent pleinement à ce que Allison Woodward a appelé le « triangle de velours »²³, c'est-à-dire une coalition de cause qui vise à ancrer, développer et défendre le secteur de l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau européen. Le même processus existe dans le réseau non-discrimination. En effet, les responsables de la coordination du réseau et nombre de ses expert·e·s juridiques ont été des membres actifs de l'initiative de lobbying appelée *Starting Line Group*, qui comprenait des ONG et des universitaires et qui a joué un rôle actif dans l'adoption des deux directives de 2000 sur la non-discrimination dans un contexte de crise politique provoquée par la participation d'un parti d'extrême droite à une coalition gouvernementale en Autriche, contribuant grandement à la création d'un nouveau secteur politique au niveau européen²⁴.

2. Dévalorisation et requalification : la transformation des réseaux d'expert·e·s juridiques européen en matière d'égalité

L'analyse du fonctionnement actuel du Réseau européen en matière de droit de l'égalité permet de mettre en lumière les changements qui se sont opérés tant en ce qui concerne ce que signifie être un expert·e·s juridique en matière d'égalité que ce que cela implique quant au rôle qui leur est assigné par la Commission européenne.

D'une part, s'est mis en place pour les expert·e·s ce que l'on propose de nommer un processus de requalification. La notion de requalification (*resignification*) a été notamment utilisée par Judith Butler²⁵ et reprise par Nancy Fraser²⁶ afin de qualifier l'impact de certains phénomènes ou courants de pensée qui ont donné une signification plus ambiguë, c'est-à-dire détournée, voire instrumentalisée au féminisme : le post-modernisme dans le cas de Butler, le néolibéralisme dans le cas de Fraser. Il nous semble envisageable ici de reprendre cette notion de requalification afin d'analyser le processus de changement de sens qui affecte depuis une dizaine d'année les fondements de ce que signifie occuper la place d'expert·e·s juridique européen en matière d'égalité.

D'autre part, l'expertise juridique en tant que ressource bureaucratique à disposition de la Commission, dans la lignée du tournant managérial qui caractérise l'expertise scientifique et sa gestion au niveau européen depuis les années 2010²⁷, a perdu une grande part de sa valeur et les fonctions qui lui étaient assignées auparavant apparaissent fortement discréditées.

2. 1. Qu'est-ce qu'un·e expert·e juridique en matière d'égalité ? (2008-2018)

L'analyse prosopographique comparée des expert·e·s juridiques en matière d'égalité à deux points dans le temps, en 2008 puis en 2018, permet d'analyser la composition des réseaux genre et non-discrimination et leur évolution dans le temps et par conséquent de comprendre la

²² Koukoulis-Spiiotopoulos and Masse-Dessen, 2014, *op. cit.*, p. 5-7.

²³ Allison Woodward, « Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance », in Thomas Christiansen et Stefano Piattoni (dir.), *Informal Governance and the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar, 2004, p. 76-93.

²⁴ Andrew Geddes et Virginie Guiraudon, « Britain, France, and EU Anti-Discrimination Policy: The Emergence of an EU Policy Paradigm », *West European Politics*, 27(2), 2004, p. 334-353.

²⁵ Judith Butler, « Contingent Foundations », in Judith Butler et al. (dir.), *Feminist Contentions: A Philosophical Exchange*, New York : Routledge, 1995.

²⁶ Nancy Fraser, « Féminisme, capitalisme et ruses de l'histoire », *Cahiers du genre*, 50, 2011, p. 165-192.

²⁷ Didier Georgakakis, *European Civil Service in (Times of) Crisis*, Cham: Springer, 2017.

transformation de la nature de l'expertise juridique recherchée ainsi que des logiques qui président à la valorisation de certains profils. Que nous apprend le regard statistique sur les expert·e·s juridiques en matière d'égalité à deux moments distincts dans le temps ?

Tout d'abord, la plupart des caractéristiques qui sont constitutives de ce qu'est un·e expert·e juridique européen ne changent pas : ce sont évidemment quasi-exclusivement des juristes (même si on trouve parmi eux un petit nombre de sociologues et de politistes), mais plus encore dans leur grande majorité ils/elles détiennent un savoir juridique sanctionné par un doctorat en droit : 71% en 2008 et 65% en 2018. Les autres membres qui ne possèdent pas de doctorat en droit sont titulaires d'un master ou équivalent dans cette discipline, ce sont pour certains des membres d'organismes d'égalité des chances nationaux ou, plus souvent, des avocat·e·s. Ces dernier·e·s sont soit à leur compte, soit membres d'ONG de défense des droits humains, tout comme les consultant·e·s qui ont en fait des profils relativement similaires de ce point de vue. Par conséquent, la petite baisse du nombre de docteur·e·s en droit peut aller dans le sens d'un phénomène observé par ailleurs d'une tendance plus importante au niveau européen à la valorisation des savoirs savants non universitaires en matière juridique²⁸, cependant cela ne se traduit pas dans ce domaine par une multiplication d'acteurs issus de structures types *think tanks* ou *law firms*.

Une autre dimension qui reste pérenne est la multi-appartenance de certains de ces expert·e·s qui sont par ailleurs membres d'autres groupes d'experts, de comités, de structures comme l'Agence européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cependant, la part des expert·e·s juridiques qui pourraient être considéré·e·s comme des « professionnels de l'expertise européenne »²⁹ reste assez peu élevée (une dizaine de personnes environ) et, dans les données dont nous disposons, elle ne tend pas à augmenter au fil du temps.

Ces deux caractéristiques (prédominance de docteur·e·s en droit et part qui reste relativement modeste de personnes membres d'autres structures européennes) pointent vers ce qui apparaît comme la spécificité principale de ce groupe d'expert·e·s : il s'agit d'un groupe à dominante universitaire, composé en grande partie par des professeur·e·s d'université qui ont un rapport plus analytique que pratique au droit. L'équilibre entre les statuts des différents membres est d'ailleurs resté quasiment inchangé entre 2008 et 2018 : 54% d'universitaires en 2018 (55% en 2008), 23% de personnes issues de la société civile organisée (comme en 2008), 11% de professionnel·le·s du droit (13% en 2008), 6% de membres d'administrations nationales (4% en 2008) et 6% de consultant·e·s (5% en 2008).

Une autre caractéristique concerne la longévité de l'appartenance des membres. Ainsi, en 2018, 90% des expert·e·s juridiques pour lesquels l'information était disponible étaient déjà membre du Réseau avant la période de contractualisation actuelle, c'est-à-dire avant 2014, et plus de la moitié étaient déjà membres dix ans auparavant en 2008. On peut même noter que 20% ont plus de 15 ans d'ancienneté. La création du réseau genre étant largement antérieure, les membres les plus ancien·ne·s sont aussi ceux qui sont spécialistes des questions de genre, néanmoins, l'appartenance de longue durée, son renouvellement sur plusieurs périodes de contractualisation, est une caractéristique tout à la fois répandue et partagée par l'ensemble du Réseau.

Au-delà de cette continuité globale, si l'on se penche plus particulièrement sur les expert·e·s par pays, qui constituent la cheville ouvrière du Réseau, c'est en fait une disparité non pas dans le temps, mais entre les deux anciens groupes qui apparaît et qui signale une différence de culture assez marquée. En effet, comme cela est visible dans les graphiques 1 et 2, le réseau

²⁸ Cécile Robert et Antoine Vauchez, « L'Académie européenne : Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe », *Politix*, 89(1), 2010, p. 9-34.

²⁹ Didier Georgakakis, « L'Europe sur le métier : pour une sociologie politique de la construction européenne », in Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Strasbourg : Presses de l'Université de Strasbourg, 2002 ; Cécile Robert, *op. cit.*, 2010.

genre était et reste composé à plus de 60% par des universitaires (72% en 2008) et 20% de professionnel-le-s du droit (17% en 2008), tandis que le réseau non-discrimination est, lui, constituée quasiment à parts égales d'universitaires (40% en 2018, 42% en 2008) et de membres d'ONG (37% en 2018, 34% en 2008). L'ancien réseau genre était donc plus académique dans sa composition que l'ancien réseau non-discrimination, plus tourné vers la pratique. Cette différence est toujours d'actualité en 2018. On peut d'ailleurs noter que le Réseau est actuellement constitué de deux sous-groupes rassemblant d'une part les spécialistes du genre et d'autre part ceux de l'anti-discrimination. De façon emblématique, le sous-groupe genre du Réseau est d'ailleurs coordonné par l'Université d'Utrecht, alors que le sous-groupe non-discrimination est coordonné par l'ONG *Migration Policy Group*.

Graphiques 1 et 2. Origine professionnelle des expert·e·s juridiques en matière d'égalité (2008, 2018)

Insérer les graphiques environ ici

Source : auteur(e)

En somme, les expert·e·s juridiques sont assez largement les mêmes et partagent les mêmes caractéristiques en 2008 et en 2018 (y compris les différences entre les deux groupes), et la composition du Réseau fusionné est stable par rapport à celle des deux anciens réseaux. En revanche, ce qui a fortement évolué entre ces deux points dans le temps, ce sont les attentes de l'autorité contractuelle.

2.2. Qu'est-ce qu'un « bon » ou une « bonne » expert·e juridique en matière d'égalité ? La requalification d'un rôle

Au-delà des données quantitatives permettant de saisir le profil des membres du Réseau, un certain nombre d'autres éléments plus qualitatifs caractérisent ce qui est perçu comme constituant un « bon » expert ou une « bonne » experte juridique en matière d'égalité et signalent donc en creux la nature de l'expertise attendue par la Commission. Si les anciens réseaux genre et non-discrimination ont émergé et se sont développés au sein de la DG Emploi, à partir de 2011 ils rejoignent la DG Justice, où les attentes à l'égard des expert·e·s ont été décrites de la façon suivante par Anne-Cécile Douillet et Jacques de Maillard : « appréhension des enjeux politiques et/ou professionnels, connaissance des systèmes juridiques, maîtrise de l'anglais, connaissance de l'international, capacité à se mettre à la place des 'décideurs' (et à proposer des solutions simplifiant le travail de la Commission) »³⁰. Sur ces différents points, les expert·e·s juridiques en matière d'égalité ne se différencient pas de l'ensemble des autres expert·e·s mobilisé·e·s.

Ce qui marque tout d'abord la composition du Réseau du point de vue de la Commission, c'est la logique nationale. Depuis la création du réseau d'expert·e·s sur l'application des directives sur l'égalité au début des années 1980, l'objectif est bien de réunir des spécialistes par pays afin de rassembler des informations nationales tout en couvrant l'ensemble des traditions juridiques. L'évolution majeure sur ce point a bien évidemment été l'augmentation importante du nombre de pays concernés, qui sont désormais au nombre de 35 (les 28 États membres auxquels s'ajoutent les 4 pays candidats et les 3 pays EFTA/EEA). Cette augmentation a eu des conséquences non négligeables dans la mesure où cela a entraîné la réduction du nombre d'expert·e·s juridiques de deux à un par pays et donc une concentration des tâches sur une seule personne, ainsi que pour certains petits pays la difficulté à trouver des expert·e·s sur les deux

³⁰ Anne-Cécile Douillet et Jacques de Maillard, « Les comités d'experts : une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée. Le cas de la DG justice, liberté, sécurité », *Politique européenne*, 32, 2010, p. 77-98.

thématiques représentées au sein du Réseau. Il découle également de cette logique de composition nationale que la question de l'indépendance vis-à-vis des États membres est certainement moins centrale dans les faits que dans le discours³¹. Dans un contexte de rareté de l'expertise disponible, la connaissance des sujets et des développements nationaux prime ici sur celle de l'indépendance. De façon plus substantielle, c'est tout un rapport des expert·e·s juridiques aux États membres et leur capacité de critique qui a évolué. Une lecture transversale des rapports annuels présentant une analyse par pays de l'état de la législation et leur comparaison dans le temps permet de mesurer l'évolution de ce rapport du Réseau à la critique des États membres. Il est par exemple possible d'ouvrir au hasard le *Rapport général 1992 du réseau d'experts concernant l'application des directives 'égalité'* et de lire les phrases suivantes : « A première vue, l'Italie, l'Allemagne, le Danemark et la France semblent avoir transposé la directive beaucoup plus honnêtement que les autres États membres. [...] Bien que la transposition de la directive 79/7 dans ces cinq derniers États membres semble satisfaisante au premier abord, ainsi que nous l'avons déjà noté, certaines remarques critiques fondées principalement sur les rapports nationaux doivent être formulées »³², ou encore « ce jugement a été sévèrement critiqué par les commentateurs (à notre avis avec raison) »³³. Par contraste, les rapports annuels récents sont beaucoup plus descriptifs, dans le sens où ils présentent les choix des divers États membres plutôt qu'ils ne font un état des lieux des bons et mauvais points en matière de transposition. Le positionnement de l'expertise juridique apparaît donc différent. Enfin, l'autonomie de la production des expert·e·s vis-à-vis des États membres a elle aussi évolué. Comme l'indique une experte nationale, les rapports qu'elle rédige sont relus par des membres de l'administration de son pays qui peuvent transmettre un certain nombre de remarques à la Commission qui, à son tour, les adresse aux expert·e·s :

« En général ça se passe assez bien, on est plutôt sur la même longueur d'ondes. [Il y a des points techniques] où on a pu avoir des discussions et des légères pressions..., mais bon qui, quelque part, n'étaient pas dérangeantes vraiment d'un point de vue idéologique, mais voilà... »³⁴.

Ce type d'allers et retours avant validation ne faisait pas partie du fonctionnement routinier des anciens réseaux genre et anti-discrimination dans leurs premières parties d'existence où la coupure avec les administrations nationales semblait plus nette.

Une autre évolution concerne la maîtrise de la langue anglaise. L'appel d'offre de la Commission mentionne explicitement que toutes les productions du Réseau doivent être rédigées en anglais. Cette concentration sur l'anglais impacte notamment l'ancien réseau genre, dans la mesure où celui-ci travaillait principalement en français tout au long des années 1980 et 1990, puis sur un mode bilingue à partir des années 2000. On retrouve là un point déjà souligné par Antoine Vauchez qui a montré la prédominance du français, en matière de langue mais aussi de droit, dans les premiers temps de l'intégration européenne. La figure du « juriste-linguiste » qui combine ressources juridiques et linguistiques lui permettant d'intervenir « utilement dans les différentes enceintes où s'échafaude ce premier droit de l'Europe »³⁵ est toujours d'actualité pour les expert·e·s juridiques étudié·e·s, mais les exigences linguistiques ont changé de nature : la prédominance du français a été supplantée par une domination exclusive de l'anglais. Cette exigence de maîtrise de la langue anglaise constitue une contrainte pour l'ensemble du Réseau, en particulier en ce qui concerne la sélection des expert·e·s

³¹ Sur ce point, voir aussi Ase Gornitzka et Ulf Sverdrup, « Access of Experts : Information and EU Decision-Making », *West European Politics*, 34(1), 2011, p. 48-70.

³² *Rapport général 1992 du réseau d'experts concernant l'application des directives 'égalité'*, octobre 1992, V/6009/93-FR, p. 7.

³³ Ibid.

³⁴ Entretien, membre du Réseau européen en matière de droit de l'égalité, 22/11/12.

³⁵ Antoine Vauchez, « Une élite d'intermédiaires : genèse d'un capital juridique européen (1950-1970) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, 166-167(1), 2007, p. 61-62.

juridiques, y compris au sein des grands pays. Pour certains cela constitue également une contrainte en termes de contenu : le *global english* pratiqué au sein de la Commission et imposé dans les rapports se révélant parfois inadapté pour traduire certaines spécificités et subtilités du droit national³⁶. En tout état de cause, cette focalisation sur l'anglais est considérée par plusieurs membres du Réseau comme une des raisons d'une baisse de qualité des travaux produits.

La dernière caractéristique qui a connu une transformation profonde est celle de l'engagement, du militantisme. Il s'agit d'ailleurs d'un élément qui marque une division assez profonde entre les deux anciens réseaux. Le réseau genre est en effet mis sur pied à une période où les expert·e·s sont choisis pour leurs compétences thématiques, mais aussi pour leur engagement en faveur de la cause des femmes. Cette conception d'un partenariat guidé par un objectif commun avec la Commission est d'ailleurs fortement présente dès l'origine dans les écrits du réseau genre qui dans ses rapports s'adresse directement à l'administration communautaire afin de lui proposer des stratégies d'action et l'exhorte à adopter telle ou telle ligne de conduite. Cette conception du rapport des membres du Réseau à leur rôle en tant qu'expert·e·s juridiques comme « naturellement engagé » est toujours vivace parmi les spécialistes du genre, jeunes ou moins jeunes, d'un ancien pays membre ou plus récent, ayant connu cette période fondatrice ou non :

« Our gender equality law, we, as members, we see it as a mission to [defend it] »³⁷.

« Le niveau juridique est très bon et ce sont des gens qui ont ce qu'on appelle en anglais le *drive*, la motivation pour faire cela, ce n'est pas un travail intellectuel comme les autres [...]. Nous sommes des gens qui sont engagés, ce n'est pas seulement des scientifiques, des juristes qui s'occupent de leur profession d'avocat ou qui enseignent dans des universités, non ça les intéresse, enfin, c'est des combattants si vous voulez »³⁸.

En revanche, la perspective est assez largement différente parmi les spécialistes de la non-discrimination pour qui le rapport à l'engagement n'est pas envisagé de la même façon. La perspective militante revendiquée dans le cadre de l'ancien réseau genre y est même assez fortement critiquée et associée à une conception datée et surtout à un manque d'efficacité :

« Par rapport [aux années 1970], il y avait probablement une identification au travail sur le droit des discriminations comme étant un travail en soi militant, mais je pense qu'aujourd'hui la société a assez changé pour que le fait de faire du droit des discriminations n'est pas militant [...]. Aujourd'hui, il y a une matière juridique des discriminations qui est un champ d'étude, qui est un champ de travail, ce qui n'était pas le cas avant. Sinon, quand on plaide ou quand on fait une décision de justice on fait de la militance, et ça, ça va pas. On applique le droit »³⁹.

On pourrait dire que le rapport entre droit et engagement politique est en quelque sorte inversé entre les deux sous-groupes du Réseau. Alors que, du côté genre, le droit apparaît comme un moyen afin d'atteindre une fin qui est de l'ordre des valeurs, du côté non-discrimination, les valeurs sont centrales mais l'application du droit anti-discriminatoire est sa propre fin. Au sein de la Commission européenne, depuis le début des années 2000, l'investissement militant en faveur d'une politique européenne d'égalité envisagée comme la défense d'une cause a été marginalisée sous l'influence d'une logique de professionnalisation de plus en plus prégnante⁴⁰. Par conséquent, c'est cette seconde conception d'application du droit comme sa propre fin qui

³⁶ Un exemple donné par plusieurs expert·e·s est celui de la notion de « *pension credits* » utilisée par la Commission dans l'analyse des inégalités sexuées en matière de pensions de retraite, mais qui n'a pas d'équivalent dans la plupart des droits nationaux. Sur ce sujet, on peut s'avancer à prévoir que le Brexit ne modifiera pas cette nouvelle hiérarchisation dans la mesure où c'est bien une forme de *global english* qui est privilégié – d'ailleurs considéré comme trop « *colloquial* » par les expert·e·s anglophones.

³⁷ Entretien, membre du Réseau européen en matière de droit de l'égalité, 09/04/18

³⁸ Entretien, membre du Réseau européen en matière de droit de l'égalité, 28/03/18.

³⁹ Entretien, membre du Réseau européen en matière de droit de l'égalité, 30/03/18.

⁴⁰ Sophie Jacquot, *op. cit.*, 2014.

est privilégiée par la Commission dans la reconnaissance de ce que doit être une « bonne » expertise. Alors que la capacité à développer une vision politique du droit constituait à une époque une caractéristique recherchée par la Commission, elle est aujourd’hui assez fortement disqualifiée.

On assiste ainsi, à partir des années 2010, à une transformation substantielle de la relation d’échange entre l’administration européenne et les groupes d’expert·e·s juridiques qu’elle a mis sur pied et à une requalification du statut des expert·e·s juridiques et de leur rôle. Les membres des anciens réseaux genre et non-discrimination étaient considéré·e·s par la Commission comme des partenaires, des soutiens, des relais au niveau national, œuvrant pour un objectif commun, celui de développer et de promouvoir une politique publique visant à lutter contre les inégalités entre les femmes et les hommes ou contre les discriminations. Les membres du Réseau européen en matière de droit de l’égalité (qui sont pourtant pour une part non négligeable les mêmes personnes qui participaient aux anciens réseaux genre et non-discrimination) sont désormais envisagé·e·s principalement comme des fournisseurs de service dans le cadre d’une prestation contractuelle.

2.3. A quoi sert l’expertise juridique ? La dévalorisation d’une ressource

Si l’on se place du point de vue de la Commission européenne et de ses attentes en ce qui concerne l’expertise juridique produite au sein du Réseau, alors l’évolution marquante est celle d’une réduction au fil du temps des fonctions qui doivent être remplies par le Réseau, mais aussi d’une réduction des usages qui sont faits de cette expertise juridique. L’analyse montre que la temporalité du changement est différente dans le cas des anciens réseaux genre et non-discrimination, néanmoins les mécanismes du changement sont similaires et ses résultats apparaissent identiques.

La fonction instrumentale tout d’abord qui vise à soutenir l’administration dans la réalisation de ses objectifs a vu son périmètre se contracter fortement, en particulier en raison d’un changement de ligne politique au sein de la Commission. Originellement, la mission principale des réseaux genre et non-discrimination était de réaliser un suivi des directives dans ces domaines. Cette mission, on l’a vu, était envisagée dans un sens large comprenant tout autant la vérification de leur transposition que de leur mise en œuvre, les travaux des expert·e·s juridiques servant directement à nourrir des procédures d’infraction à l’encontre des États membres. Récemment, cette fonction a été fortement réduite en raison de la volonté de la Commission de concentrer ses efforts sur la phase de transposition des directives, au détriment de leur application. Cette volonté nouvelle de concentrer le travail de la Commission sur l’examen de la transposition nationale a, par ricochet, entraîné une réduction consécutive de l’étendue de la mission assignée à l’expertise juridique.

La fonction de légitimation de l’administration par les groupes d’expert·e·s a elle aussi été réduite au cours des dernières années. Le Réseau en tant que tel ne figure par exemple pas dans le Registre des groupes d’experts de la Commission⁴¹. On trouve uniquement trace dans ce registre de l’ancien réseau non-discrimination, mais il apparaît comme « clôturé ». De la même façon, les publications du Réseau ne sont plus accessibles sur le site Internet de la Commission et il n’est pas directement fait mention de ses analyses dans les documents visant à présenter l’action en faveur du suivi et de la mise en œuvre de la législation européenne. La publicisation de l’existence d’un groupe d’expert·e·s juridiques spécialisé sur les questions d’égalité auprès d’autres segments de l’institutions, ou auprès du grand public, ne semble par conséquent plus vraiment être considérée comme pouvant participer à l’accroissement de la légitimité de l’action de la Commission dans ce domaine.

⁴¹ Voir : <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm> (consulté le 26/04/18).

La fonction substantive des groupes d'expert·e·s apparaît elle aussi, et sans doute de façon encore plus significative, largement en retrait. En effet, lorsqu'il s'agit de préparer des propositions de textes ou de nourrir des initiatives, les travaux réalisés par le Réseau ne sont plus considérés comme une ressource essentielle par la Commission, ils sont plutôt envisagés comme une source d'information parmi d'autres. Régulièrement complétée ou doublée par des travaux produits par d'autres acteurs, généralement des entreprises ou consortiums privés, l'expertise juridique apportée par le Réseau n'est donc plus considérée comme suffisante, comme l'explique cette professeure de droit, membre depuis 2008 et experte pour un petit pays :

« Frequently, [the Commission asks for] several reports on the same topic. Because, one thing is that I am an expert in the network, another thing is that I am approached frequently by research companies when they have won a tender when the Commission makes a parallel research on the same topic [...]. Because of the lack of human resources, I am frequently involved in several researches on the same issue for the European Commission, not only as a network member, but simply as a national expert »⁴².

Ainsi, la multiplication des sources d'information ne signifie pas nécessairement pour la Commission une diversité de ces sources ou une alternative aux ressources d'expertise apportées par le groupe d'expert·e·s.

Enfin, la dernière fonction de l'expertise que l'on a isolée est celle de l'évangélisation. Dans ce dernier cas, on n'assiste pas seulement à une transformation de la fonction mais à sa quasi-disparition. Tout d'abord, l'idée de développer une réflexion globale sur le droit de l'égalité et de la non-discrimination, de participer à l'édification collective d'un champ du droit émergent a disparu au profit d'une conception beaucoup plus restreinte et instrumentale du type d'expertise apportée par les expert·e·s :

« C'est une question de comparabilité. L'idée c'est d'avoir les mêmes infos. On n'en est pas à la construction d'un point de vue sur le droit des discriminations qui soit mis en cohérence au niveau de l'Europe. C'est pas du tout ça le registre de travail [...], les experts répondent aux questions »⁴³.

« Le travail du réseau est maintenant plus descriptif qu'analytique »⁴⁴.

Ensuite, la conception des experts comme des missionnaires qui considèrent que cela fait partie de leur rôle de développer la prise de conscience de l'existence de ces corpus juridiques au niveau national a elle aussi largement disparu. Bien évidemment, cela s'explique en partie par le recul temporel et l'inscription ainsi que la reconnaissance progressive de ces deux nouveaux champs du droit dans les mœurs juridiques nationales. Cependant, la conception même du rôle des expert·e·s en tant que porteurs et porteuses de bonne parole n'est plus à l'ordre du jour pour la Commission, cela ne fait plus partie des missions qui leur sont assignées. Si la diffusion des connaissances existe toujours par l'intermédiaire de l'*Equality Law Review*, destinée aux universitaires, juristes et responsables politiques, sa publication est fortement encadrée et doit être autorisée préalablement par la Commission⁴⁵. De la même façon, si la participation des expert·e·s juridiques à des séminaires ou des conférences en tant que membres du Réseau est prévue, toute utilisation de leurs propres rapports par les expert·e·s doit également suivre des règles contractuelles très contraignantes ainsi que des délais parfois très longs, ce qui en réduit mécaniquement la diffusion et les usages. L'ensemble de ces éléments se combine pour expliquer que la fonction d'évangélisation, qui revêtait une importance considérable a très fortement diminuée au sein du Réseau actuel.

⁴² Entretien, membre du Réseau européen en matière de droit de l'égalité, 09/04/18.

⁴³ Entretien, membre du Réseau européen en matière de droit de l'égalité, 30/03/18.

⁴⁴ Entretien, membre du Réseau européen en matière de droit de l'égalité, 16/03/18.

⁴⁵ L'appel d'offre donne les principes généraux relatifs à l'approbation préalable du contenu de la publication, mais il en précise même le format, le nombre de pages, ainsi que les rubriques et leur organisation.

Conclusion

Si l'on voulait résumer en une formule les transformations sur le long-terme de la place et du rôle accordés tout à la fois à l'expertise juridique en matière d'égalité et aux expert·e·s qui sont chargé·e·s de la produire au niveau européen, on pourrait dire que le temps des missionnaires est révolu et que celui des consultant·e·s est advenu. Il ne s'agit plus en effet de propager un double idéal, celui de la promotion des droits par la diffusion du droit européen, mais bien plutôt de répondre à une commande publique. Or, dans le cadre de ce nouvel objectif, l'efficacité des expert·e·s-consultant·e·s est largement aussi importante que la légitimité de position et d'engagement des expert·e·s-missionnaires. La réduction de la multidimensionnalité des fonctions de l'expertise juridique ainsi que la requalification du rôle des expert·e·s ont entraîné une transformation profonde de la relation d'échange entre la Commission et les expert·e·s juridiques en matière d'égalité : d'une relation entre partenaires, on est passé à une relation entre un commanditaire et des prestataires de service.

Ces évolutions ont bien évidemment des effets sur les expert·e·s juridiques, sur leur lien au Réseau, sur leur façon de voir l'utilité de leur travail, sur leur sentiment d'appartenance :

« Quand on leur signale quelque chose, ils n'en font rien. [...] Avant on avait des interlocuteurs, maintenant ils ne viennent plus aux réunions »⁴⁶.

« Ils s'intéressent beaucoup à des choses pour montrer qu'ils font quelque chose quand même [...], et parfois ils ne veulent pas être au courant. Par exemple, les Roms c'est un sujet politiquement difficile, donc on ne pousse pas trop fort... »⁴⁷.

« Sometimes I am disappointed because I am writing 'flash reports', I see 'flash reports' as a tool to inform the Commission about what is going on and if there are some trends that go against EU policy, and unfortunately I see that even if I write about really serious incompatibilities with EU law, I do not see reaction of the Commission. [...] So, frequently, we are getting disappointed [...], we do not feel that we could impact what the Commission is doing »⁴⁸.

Il y a donc une forme de déception qui est ressentie de façon particulièrement intense par des expert·e·s juridiques qui mettent systématiquement en avant l'intérêt qu'ils ont à être membres du Réseau, un intérêt tant intellectuel que professionnel, voire personnel. Plus substantiellement, cette déception vient souligner le paradoxe d'un Réseau dont le travail est envisagé par la Commission sous un angle de plus en plus utilitariste, mais dont les productions sont au final peu utilisées. Cependant, au-delà de la déception, c'est surtout le constat de ne plus être en mesure de véritablement peser sur la politique européenne d'égalité et ses orientations et c'est la capacité réduite du Réseau à faire émerger de nouvelles thématiques de façon autonome qui constituent l'élément central des transformations intervenues au cours des dernières années. Par ricochet, c'est bien toute la force motrice de la coalition de cause qui faisait la spécificité de cette politique qui est déstabilisée, alors même que cette politique est elle-même en voie de profonde déstabilisation.

A travers cet exemple du Réseau européen en matière de droit de l'égalité, il est ainsi possible de saisir d'une part le processus de dévalorisation du capital politique des juristes au sein du système européen⁴⁹. Ces derniers tendant à être absorbés par des logiques consultatives. D'autre part, les évolutions que connaît le Réseau illustre de façon tout à fait éclairante ce que Didier Georgakakis appelle « le principe de déplacement et de transformation » de l'expertise au

⁴⁶ Entretien, membre du Réseau européen en matière de droit de l'égalité, 13/03/18.

⁴⁷ Entretien, membre du Réseau européen en matière de droit de l'égalité, 30/03/18.

⁴⁸ Entretien, membre du Réseau européen en matière de droit de l'égalité, 09/04/18.

⁴⁹ Yves Dezalay, « Vendre du droit en (ré)inventant l'Etat. Stratégies constitutionnelles et promotion de l'expertise juridique dans le champ du pouvoir d'Etat », in Antonin Cohen et Antoine Vauchez (dir.), *La Constitution européenne. Elites, mobilisations, votes*, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 271-288.

niveau européen⁵⁰. Au cours de la dernière décennie, sous l'effet d'un ensemble de réformes managériales, l'expertise interne de la Commission européenne a été affaiblie numériquement et symboliquement. Ce mouvement, qui affecte l'administration européenne s'est étendu aux groupes d'expert·e·s qui en sont les satellites.

Annexe 1. Précisions méthodologiques

Vingt-deux entretiens semi-directifs ont été effectués en 2012 et 2013 puis en 2018. Ils ont été réalisés d'une part auprès de coordinateurs et coordinatrices, de membres et d'anciens membres du Réseau européen en matière de droit de l'égalité (14 entretiens, soit deux tiers de l'échantillon). D'autre part, ils ont concerné des fonctionnaires auparavant membres de la DG Emploi et affaires sociales (en charge de la gestion et du suivi des anciens réseaux genre et non-discrimination avant 2011), des fonctionnaires de la DG Justice (en charge des anciens réseaux puis du nouveau Réseau fusionné à partir de 2011), ainsi que des membres du Service juridique de la Commission européenne. A cet ensemble d'entretiens centrés spécifiquement sur l'analyse du Réseau, viennent s'ajouter d'autres entretiens et sources documentaires recueillis antérieurement dans le cadre d'une analyse des transformations de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes depuis sa mise en place⁵¹ qui permettent d'éclairer la création et la première période d'existence du réseau genre, à partir du début des années 1980 et jusqu'aux années 2000.

Les séquences d'observation ethnographique se sont déroulées en 2012, 2013 et 2014 lors des réunions annuelles des différents réseaux qui, avant la fusion, étaient suivies d'un séminaire commun aux expert·e·s genre et non-discrimination. Ces réunions, qui se déroulent sur une journée à Bruxelles, comprennent également un séminaire juridique de la Commission européenne au cours duquel des responsables de la DG Justice viennent présenter les dernières évolutions en matière d'égalité et de non-discrimination et échanger avec les expert·e·s.

La base de données prosopographique réunit des données biographiques sur les membres des réseaux genre et non-discrimination en 2008 (deux périodes contractuelles avant la fusion), ainsi que sur les membres du Réseau européen en matière de droit de l'égalité après la fusion en 2018. Cette base de données comprend 118 individus uniques. Le Réseau comprend 81 membres en 2018. Les anciens réseaux genre et anti-discrimination comptent respectivement 36 et 39 membres en 2008 et 40 d'entre eux sont toujours membres du Réseau unifié dix ans plus tard. Pour l'ensemble de ces individus, on s'est intéressé à leur position dans le réseau (expertise nationale ou thématique, coordination) et à leur domaine de compétence (genre et/ou anti-discrimination), à leur appartenance nationale et institutionnelle, à leur formation juridique et à leur activité professionnelle, à leur participation éventuelle à d'autres groupes, comités ou autres structures liées au système européen, et enfin à leur ancienneté au sein du Réseau. Dans le cadre de ce travail, la base de données a été exploitée à partir de statistiques descriptives.

⁵⁰ Didier Georgakakis, *op. cit.*, 2017.

⁵¹ Sophie Jacquot, *op. cit.*, 2014.