



LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne a été créée par le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (1957). Son fonctionnement et sa structure s'inspirent de la Haute Autorité qui avait été créée six ans plus tôt lors de la mise sur pied de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et qui était conçue comme un embryon de « gouvernement » supranational. La Commission s'inscrit dans un « triangle institutionnel » comprenant le Parlement européen, qui est la voix des peuples de l'Union, le Conseil, qui est la voix des gouvernements des États membres, et la Commission, qui est la voix de l'intérêt supranational de l'Europe, en principe indépendante des États membres.

La Commission européenne remplit, au sein de l'Union, quatre fonctions :

- elle applique le droit européen : la Commission joue le rôle de « gardienne » des traités. Elle doit veiller, avec la Cour de justice, à ce que le droit européen soit appliqué correctement dans tous les États membres (respect des dispositions des traités et des directives – par exemple en matière d'aides d'État, etc.) ;
- elle applique les politiques de l'Union européenne et gère son budget : en tant qu'organe exécutif de l'UE, la Commission est chargée de la gestion et de l'application du budget de l'UE (sous le contrôle de la Cour des comptes) et des politiques (concurrence, agriculture...). Elle gère également différents programmes (recherche-développement, éducation-formation, etc.) adoptés par le Parlement et le Conseil, ainsi que les fonds structurels (Fonds social européen, FEDER...) en collaboration avec les États membres ;
- la Commission est investie du droit d'initiative : c'est elle qui a le pouvoir de soumettre – ou non – des propositions au Parlement et au Conseil. Elle est seule responsable de la rédaction des nouvelles propositions d'actes législatifs, qu'elle soumet au Parlement et au Conseil pour adoption,

amendements ou rejet. Elle est donc le seul « moteur » de la politique européenne ;

- elle représente l'Union sur la scène internationale, par exemple en négociant des accords entre l'UE et d'autres pays ou organisations internationales dans ses domaines de compétences (par exemple à l'Organisation mondiale du commerce).

Ces différentes missions font de la Commission ce qu'on appelle la « représentante des intérêts supranationaux de l'Union ».

Concrètement

La Commission est un collège rassemblant des commissaires choisis en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance. Selon le traité, ceux-ci doivent exercer leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne peuvent solliciter ni accepter d'instruction d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils doivent s'abstenir de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Chaque État membre s'engage à respecter ce caractère et à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leur tâche.

En principe, donc, la Commission est totalement indépendante des États membres, et ne peut céder à leurs intérêts particuliers. En pratique, toutefois, la Commission est consciente qu'en matière législative, si c'est elle qui propose, ce sont le Conseil et le Parlement qui disposent. Ce qui l'amène souvent, lorsqu'elle exerce son pouvoir d'initiative, à tenir compte voire à devancer les positions des États membres et leurs rapports de force. La dynamique politique de la Commission dépend donc à la fois de sa composition propre en tant qu'organe collégial (voir ci-dessous) et des rapports de force politiques en présence dans les États membres, entre eux et au Parlement européen.

Signalons encore que seul le Parlement européen peut, en votant une motion de censure, provoquer la démission automatique et collective de la Commission. Quant à la démission individuelle d'un de ses membres en cas de manquement grave à ses responsabilités, elle peut être obtenue par le président de la Commission.

Par ailleurs, la Commission est le siège d'innombrables lobbies qui tentent d'influencer au profit de leur mandant la manière dont est élaborée la législation européenne (voir par exemple le lobby de l'industrie chimique pour dénaturer le règlement REACH, ou celui de l'industrie du transport dans le paquet « Climat-Énergie »).

Nominations et composition

– La **nomination** des commissaires et du président de la Commission est une affaire éminemment politique qui met aux prises les chefs d'État et de gouvernement et les parlementaires européens. Dans une démocratie fédérale, on pourrait estimer que la nomination des membres de la Commission doit se faire par le Parlement européen, élu, et en tenant compte du résultat des élections européennes. Mais cette « évidence » ne va pas de soi pour les chefs d'État et de gouvernement, qui ont toujours voulu garder la main haute sur cette nomination. Au fil des derniers traités (Maastricht, Amsterdam, Nice et Lisbonne), le Parlement européen a pu renforcer progressivement son pouvoir face aux

chefs d'État et de gouvernement, dans le cadre de compromis assez subtils... Voici une synthèse de l'évolution historique de ces compromis.

Les commissaires européens sont nommés pour une durée de cinq ans, renouvelable (mandat aligné depuis 1994 sur celui des parlementaires européens). Tous les cinq ans, afin de renouveler la Commission, les gouvernements des États membres désignent d'un commun accord, et après consultation du Parlement européen, la personnalité qu'ils envisagent de nommer *président* de la Commission. Depuis le traité d'Amsterdam (1997), la « consultation » du Parlement européen est remplacée par son « approbation » ; et depuis le traité de Nice (2001), la désignation du président de la Commission se fait à la majorité qualifiée (et non plus à l'unanimité, comme c'était le cas auparavant). Bien qu'en 2004, l'opposition du Premier Ministre Tony Blair avait eu pour effet de faire échouer la candidature de Guy Verhofstadt, Premier Ministre belge, soutenue par la France et l'Allemagne. Le Président Barroso, issu du parti qui avait gagné les élections européennes du mois de juin 2004, le PPE, avait été désigné candidat par défaut. Ensuite, les gouvernements, d'un commun accord avec le président désigné, adoptent la liste des autres personnalités qu'ils envisagent de nommer commissaires – chaque État membre ayant fait des propositions. Le président et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation par le Parlement européen. Ce n'est qu'après cette investiture que le président et les autres commissaires sont définitivement nommés par les gouvernements des États membres (à la majorité qualifiée).

A la suite du *traité de Lisbonne*, le président de la Commission devait être élu par le Parlement à la majorité des membres, sur proposition du Conseil européen statuant à la majorité qualifiée, et en tenant compte des résultats des élections européennes. Le Conseil, en accord avec le président élu, devait ensuite adopter ensuite la liste des autres membres de la Commission. La Commission devait être soumise, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen. Enfin, sur la base de cette approbation,

la Commission devait finalement être nommée par le Conseil européen, à la majorité qualifiée. En raison du refus du traité de Lisbonne par les Irlandais, ce traité ne sera pas appliqué avant les élections européennes du mois de juin 2009. Le Conseil européen déclare en décembre 2008 que la procédure de sélection du Président de la Commission européenne débutera sans délais après les élections européennes. Cependant, étant données les incertitudes pesant sur le moment de l'organisation du second référendum irlandais, le mandat de la Commission Barroso pourrait être prolongé de quelques semaines.

– En ce qui concerne la **composition** de la Commission, voici un résumé de l'évolution des débats. Dans l'Europe des 15, la Commission était composée de vingt membres, à savoir d'un national en provenance de dix « petits » pays et de deux nationaux en provenance de cinq « grands » (Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Espagne). Le traité de Nice prévoit une modification de cette composition en deux temps. Depuis l'élargissement de 2004, la Commission ne compte plus qu'un seul national par État membre, grand ou petit. Dans l'Europe des 27 (incluant le Roumanie et la Bulgarie), et jusqu'à 2009, la Commission compte donc 27 commissaires.

En 2009 ont lieu les élections européennes et la nomination d'une nouvelle Commission. Le traité de Nice prévoit que le nombre de membres de la nouvelle Commission 2009-2014 doit être inférieur à celui du nombre d'États membres. Le **traité de Lisbonne** modifie cela, et prévoit que la Commission 2009-2014 comprendra un commissaire par État membre, mais qu'à partir de 2014, le nombre de commissaires correspondra aux deux tiers des États membres (soit 18 dans une Europe de 27 membres). La « perte » d'un Commissaire même si limitée par un système de rotation égalitaire à un mandat de la Commission sur trois était l'un des arguments des adversaires du traité de Lisbonne. En vue de l'organisation d'un second référendum, le Conseil européen de Bruxelles (décembre 2008) planifie la révision de la composition de la Commission européenne. En cas d'issue positive du second référendum irlandais, le

Conseil européen s'engage à revoir la composition de la Commission de manière à ce que celle-ci comprenne un national de chaque État membre. A la suite du traité de Lisbonne, en vue de réviser le nombre de nombre des Commissaires, le Conseil européen statue à l'unanimité mais cette décision ne doit plus être ratifiée par l'ensemble des États membres ainsi que le requiert une réforme des traités. L'objectif de réduction de la taille de la Commission visait à éviter la nationalisation de cet organe, chargé de représenter l'intérêt général de l'Union. Cette réforme était soutenue par les pays de Benelux au non de l'équilibre général entre les principales institutions de l'Union mais ne bénéficiait plus du soutien des grands États membres, dont certains sont davantage enclins à voir en la Commission européenne un secrétariat du Conseil plutôt que la garante l'intérêt général.

Commentaires

La Commission européenne est-elle un gouvernement européen, ou une administration technocratique non élue qui impose ses vues à l'Europe entière ? Ni l'un ni l'autre. Si la Commission est l'un des éléments centraux du puzzle institutionnel de l'UE, c'est moins par son pouvoir d'imposer (la seule chose qu'elle peut imposer est le respect des textes adoptés par les gouvernements et le Parlement européen), que par son pouvoir d'orienter. C'est elle qui, la première, tient la plume pour rédiger un projet de législation, ce qui lui confère un pouvoir d'influence non négligeable, lié à une lecture plus ou moins dogmatique des dispositions des traités.

Pour être complet, précisons enfin que dans le cadre de certaines politiques européennes, telles que la politique étrangère et de sécurité commune, le rôle de la Commission est réduit au profit du Conseil de l'UE.

Références/Pour en savoir plus

Page d'accueil de la Commission :
http://europa.eu.int/comm/index_fr.htm

Composition de la Commission 2004-2009 (Barroso) :
http://ec.europa.eu/commission_barroso/index_fr.htm

Les missions, structure et composition de la Commission européenne relèvent des articles 211 à 218 traité CE.

« Union européenne — Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne » (version consolidée) Journal officiel (JO) C 321E du 29 décembre 2006

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:FR:pdf>

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne (Traité UE) et le traité instituant la Communauté européenne (Traité CE), signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, JO C 306 du 17 décembre 2007.

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:FR:HTML>

Conseil européen de Bruxelles, Conclusions de la présidence, point 2 des conclusions et Déclaration du Conseil européen sur la nomination de la future Commission européenne, 11 et 12 décembre 2008.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/104669.pdf

Versions consolidées du traité sur l'Union européenne (TUE) et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) JO C 115 du 9 mai 2008. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:FR:HTML>

Les articles 17 et 18 du TUE définissent le rôle de la Commission européenne. Les articles 244 à 250 du TFUE les expliquent.

Le Protocole n° 1 porte sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne.

Le Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Fiches d'information réalisées pour la Formation-Education-Culture (FEC : info@fecasbl.be) par l'Observatoire social européen avec le soutien financier de la Commission européenne et de la Communauté française. Ces fiches sont destinées à servir de support aux formations de la FEC et peuvent être reproduites dans ce but exclusif. Leur adaptation ou traduction n'est autorisée qu'avec l'accord écrit de l'auteur (info@ose.be) et moyennant citation complète de la source.