

FICHE N°2 : LA COMMISSION EUROPEENNE

Dans l'esprit des auteurs des traités fondateurs, cette institution supranationale était destinée à représenter chaque communauté en tant que telle et promouvoir l'intérêt commun indépendamment des composantes étatiques de ces organisations. Aujourd'hui encore, elle joue ce rôle. Toutefois, au sein de l'Union européenne, ses compétences ne sont plus limitées aux Communautés. Elle intervient également dans le cadre des deuxième et troisième piliers. C'est pourquoi, bien que l'appellation officielle de cette institution soit toujours «Commission des Communautés européennes» (article 9 non abrogé du Traité de Maastricht), son président a indiqué, dans une simple déclaration, qu'il était plus opportun, désormais, de la désigner sous le nom de « Commission européenne ». Elle siège à Bruxelles.

1. La composition de la Commission :

1.1. Le nombre des commissaires :

Les membres de la Commission doivent être des nationaux des Etats membres (art. 213 §1 CE; art. 126 §1 CEEA). La Commission doit comprendre au moins un national de chacun des Etats membres. Toutefois, le nombre de membres ayant la nationalité d'un même Etat ne peut être supérieur à deux (Ainsi les grands Etats tels que la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne bénéficient d'un deuxième membre).

Depuis le 1^{er} janvier 1995, du fait de l'adhésion de l'Autriche, la Finlande et la Suède, la Commission compte 20 membres.

C'est le Conseil de l'Union européenne qui, notamment au fur et à mesure de l'adhésion de nouveaux Etats membres, peut modifier le nombre des commissaires par une décision prise à l'unanimité.

Le nombre croissant des commissaires soulève le problème de l'efficacité de l'institution. Plusieurs propositions ont été faites pour permettre à la Commission de conserver «une taille raisonnable» malgré les élargissements réguliers dont fait l'objet l'Union. Ainsi, l'abandon de la règle d'au moins un commissaire par Etat membre a été envisagée sans succès (opposition, notamment, des petits et moyens Etats).

Le Traité d'Amsterdam ne modifie pas cette règle. Toutefois un protocole annexé au Traité prévoit :

- la perte du bénéfice d'un deuxième membre pour les grands Etats lors du prochain élargissement à la condition, néanmoins, qu'une modification de la pondération des voix au sein du Conseil de l'Union soit intervenue pour compenser ce « manque ».
- la réunion d'une conférence intergouvernementale un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt Etats membres, chargée de réexaminer les dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions.

Dans la perspective de l'Europe à vingt sept, le Traité de Nice révisé la composition de la Commission en se conformant, en partie, à ce que prévoyait le Traité d'Amsterdam en prévision de futurs adhésions :

- A compter du 1^{er} janvier 2005, dès l'entrée en fonction de la première Commission formée après cette date, la règle d'au moins un commissaire par Etat membre est abandonnée. L'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Italie et l'Espagne renoncent donc à leur second commissaire. Tout nouvel Etat membre a ainsi le droit d'être représenté par un commissaire. Les contreparties de cet abandon sont une nouvelle pondération des voix au Conseil des ministres et une nouvelle répartition des sièges au Parlement européen.
- Lorsque l'Union comptera vingt sept Etats membres, la règle d'un commissaire par Etat membre ne sera plus appliquée. Le nombre de commissaires devra donc être inférieur à vingt sept. La

composition de la Commission sera organisée sur la base d'un système de rotation fixé à l'unanimité par le Conseil après la signature du traité d'adhésion par le vingt-septième Etat de l'Union. Ce système devra veiller à garantir une stricte égalité entre les Etats tant dans la détermination de l'ordre de passage que dans le temps de présence de leurs nationaux. Il devra également permettre la constitution de collèges représentatifs de la configuration démographique et géographique de l'ensemble des Etats membres.

1.2. La désignation et le statut des membres de la Commission européenne

1.1.1. La procédure de désignation :

On parle de « parlementarisation de la Commission » dans la mesure où la désignation de ses membres est soumise à un vote d'approbation du Parlement.

La procédure de désignation comporte plusieurs phases (art. 214 CE, ex. art. 158 modifié) :

- la désignation du président de la Commission et des autres commissaires
- l'approbation de la Commission par le Parlement européen et sa nomination.

Elle a été modifiée par le Traité de Nice :

- Afin de faciliter sa désignation, le Président de la Commission n'est plus nommé d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres dans le cadre d'un Conseil européen mais à la majorité qualifiée par le Conseil de l'Union européenne réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Ce choix doit toujours être approuvé par un vote du Parlement européen à la majorité des suffrages exprimés. La même procédure s'applique pour la désignation des autres commissaires : ce ne sont plus les gouvernements nationaux mais le Conseil statuant à la majorité qualifiée qui, d'un commun accord avec le nouveau président de la Commission, les désigne. Néanmoins, le vote intervient sur une liste de personnalités établie conformément aux propositions des Etats membres. Un Etat ne peut donc pas se voir imposer la nomination d'un national « *non grata* ».
- La Commission ainsi composée reste soumise dans son ensemble à un vote d'approbation du Parlement européen à la majorité des suffrages exprimés. Toutefois, avant ce vote d'investiture, le Parlement a développé, en marge du traité, une pratique d'audition des commissaires par les commissions parlementaires compétentes pour vérifier si ceux-ci remplissent les conditions de compétence générale et d'indépendance prévues à l'article 213 CE (ex. art. 157). En cas de vote positif, c'est désormais le Conseil (et non plus les gouvernements nationaux) qui nomme formellement le Président et les commissaires à la majorité qualifiée. Une fois nommés, les commissaires prêtent serment devant la Cour de justice.

1.1.2. Le statut :

Le mandat des commissaires est de cinq ans. Il y a donc coïncidence entre le mandat parlementaire et le mandat de la Commission. Indépendamment du décès, ce mandat peut être écourté soit collectivement par l'adoption d'une motion de censure par le Parlement européen, soit individuellement à la suite d'une démission volontaire ou d'une démission d'office prononcée par la Cour de justice, à la demande de la Commission ou du Conseil des ministres, lorsque le membre a manqué à ses obligations.

Les commissaires démissionnaires restent en fonction jusqu'à leur remplacement, excepté en cas de démission d'office pour faute. Selon le Traité de Nice, il appartient au Conseil de décider à la majorité qualifiée du remplacement du membre démissionnaire. Il peut également décider, à la même majorité, de ne pas remplacer.

Lorsqu'une Commission est renversée par une motion de censure, elle reste en place jusqu'à la désignation d'une nouvelle commission. Son rôle se limite toutefois à la gestion des affaires courantes. Cette dernière règle ne s'impose pas lorsque la Commission démissionne de sa propre initiative. Dans ce cas, elle continue à disposer de la plénitude de ses pouvoirs jusqu'à son remplacement.

Les membres de la Commission exercent leur mission en toute indépendance dans l'intérêt

exclusif de l'Union :

- la fonction de commissaire est incompatible avec l'exercice de tout autre fonction publique ou élective, communautaire ou nationale ainsi qu'avec toute activité professionnelle rémunérée ou non.
- Les commissaires ne peuvent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni autres institutions et organismes.

Ils bénéficient des mêmes privilèges et immunités que les agents et fonctionnaires communautaires. Leur traitement, fixé par un règlement du Conseil, est pris en charge par le budget communautaire. Leur fonction leur donne également un droit à pension.

Les membres de la Commission ne doivent pas commettre d'actes incompatibles avec leur fonction. Ils doivent respecter pendant leurs fonctions et après leur cessation, les devoirs de réserve, d'honnêteté et de délicatesse dont les violations sont susceptibles d'être sanctionnées par la Cour de justice sur saisine du Conseil ou de la Commission. Celle-ci peut prononcer la démission d'office du Commissaire ou suspendre ses droits à pension s'il n'est plus en fonction.

Le mandat de l'actuelle Commission, présidée par M. Romano Prodi, se termine le 21 octobre 2004. Une nouvelle Commission entrera en fonction le 1^{er} novembre 2004 jusqu'au 31 octobre 2009. Compte tenu de l'arrivée au sein de l'Union de dix nouveaux Etats membres le 1^{er} mai 2004, il n'y aura plus qu'un seul commissaire par Etat membre conformément à ce que prévoit le Traité de Nice dans la perspective d'un tel élargissement (réalisé contrairement à ses prévisions avant 2005).

2. Le fonctionnement de la Commission :

2.1. La répartition des portefeuilles:

Chaque membre de la Commission se voit confier la responsabilité d'un portefeuille. C'est le Président qui répartit discrétionnairement les portefeuilles entre les commissaires. Afin d'éviter, à l'avenir, toute immixtion des Etats membres dans cette répartition, le Traité de Nice précise qu'il revient au président seul de décider de l'attribution des différents domaines pour assurer « *la cohérence, l'efficacité et la collégialité* » de l'action de l'institution. Il est libre, par ailleurs, le cas échéant, de procéder à tous les remaniements nécessaires à cette fin en cours de mandat.

L'attribution d'un domaine de compétence ne confère pas aux commissaires de pouvoir de décision propre. Ils sont seulement chargés de la préparation des travaux de la commission dans ce secteur et de l'application des décisions qui y sont prises. Dans leur tâche, ils sont aidés par un cabinet dont ils recrutent discrétionnairement les membres. Par ailleurs, une ou plusieurs directions générales et services correspondant au domaine concerné sont mis à leur disposition.

2.2. Le président et les vice-présidents :

Un ou deux vice-présidents sont nommés parmi les membres de la Commission (leur nombre n'est plus fixé par le Traité). Le Traité de Nice retire à la Commission tout entière le soin de les désigner. Il appartient désormais au président seul de procéder à ces nominations. Jusqu'à présent, cette fonction n'impliquait pas de responsabilités particulières sinon celle de remplacer, le président en cas d'absence. Toutefois, il est envisagé, dans un proche avenir, de leur confier les secteurs importants telles que les relations extérieures ou encore, l'économie et les finances (principe posé par une déclaration jointe à l'acte final du traité d'Amsterdam mais non suivi par la Commission Prodi).

Le rôle du président de la Commission a évolué. Il a progressivement été renforcé non seulement en raison de l'intervention décisive du Parlement dans sa désignation et de sa participation dans le choix des autres membres de l'institution, mais aussi du fait des pouvoirs qui lui ont été conférés.

- ⇒ Il a autorité sur les autres commissaires :
 - il répartit les portefeuilles et procède à tous les remaniements nécessaires pour assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de l'action de la Commission
 - Toute action d'un commissaire est réalisée sous son autorité et en vertu du Traité de Nice, il peut demander et obtenir, après approbation du collège, la démission d'un membre de la Commission.
- ⇒ Il coordonne le travail de la Commission et préside les séances.
- ⇒ Il participe aux Conseils européens et a un rôle important de représentation internationale.
- ⇒ Il peut également s'attribuer certaines tâches jugées importantes ou sensibles et la Commission remplit sa mission dans le respect des orientations politiques qu'il définit (article 219 CE). Il tend donc à devenir l'équivalent d'un « chef de gouvernement ».

Le secrétariat général (chargé notamment de l'assister et de coordonner l'ensemble des services de la Commission) et le service juridique (saisi obligatoirement de tous les projets ou propositions d'actes) sont placés sous ses ordres.

De par son rôle moteur au sein de la Commission, il peut être assimilé à un chef de gouvernement. De sa personnalité dépend souvent le prestige et l'efficacité de l'institution.

Composition actuelle de la Commission :

- Président : Romano Prodi
- Vice- Présidents : Neil Kinnock (Réforme administrative) et Loyola de Palacio (Relations avec le Parlement européen, transports et énergie)
- Concurrence : Mario Monti
- Agriculture, développement rural et pêche : Franz Fischler
- Entreprises et société de l'information : Erkki Liikanen
- Marché intérieur, fiscalité, Union douanière : Frits Bolkestein
- Recherche : Philippe Busquin
- Affaires économiques et monétaires : Pedro Solbes Mira
- Développement et aide humanitaire : Poul Nielson
- Elargissement : Günter Verheugen
- Relations extérieures : Chris Patten
- Commerce : Pascal Lamy
- Santé et protection des consommateurs : David Byrne
- Politique régionale : Michel Barnier
- Education et Culture : Viviane Reding
- Budget : Michaele Schreyer
- Environnement : Margot Wallström
- Justice et affaires intérieures : Antonio Vitorino
- Emploi et affaires sociales : Anna Diamantopoulou

2.3 Le principe de collégialité :

Les commissaires n'ont aucun pouvoir de décision propre. Toute décision, prise de position ou déclaration d'un membre de la commission est considérée comme l'expression de la volonté de l'ensemble du collège et engage l'institution tout entière (art. 217 CE). Tous les membres de la Commission sont donc collectivement responsables tant politiquement que juridiquement de l'ensemble des décisions arrêtées. La violation du principe de collégialité entache l'acte d'inexistence. Ainsi, la Commission ne peut adopter d'actes qu'en séances, lors de ses réunions hebdomadaires ou supplémentaires.

Pour faciliter le fonctionnement pratique de la Commission, le principe de collégialité a néanmoins été aménagé (institution d'une procédure écrite ou recours au système des délégations)

2.4. Les réunions et procédures de décisions :

L'actuel règlement intérieur de la Commission (adopté le 29 novembre 2000) prévoit qu'elle

doit se réunir une fois par semaine (en principe le mercredi) et chaque fois que nécessaire. Elle est convoquée par son président En cas d'absence d'un commissaire, son chef de cabinet peut assister à la réunion sans prendre part au vote et exposer, si il y est invité par le Président, l'opinion du membre absent. A titre exceptionnel, la Commission peut décider d'entendre tout autre personne. Ses réunions ne sont pas publiques et ses débats sont confidentiels. Elles sont préparées par des réunions les chefs de cabinet des commissaires.

Chaque année, la Commission adopte son programme de travail annuel sur la base duquel elle fixe des programmes trimestriels « glissants » dans lesquels peuvent être insérés des points « imprévus » nécessitant une décision de sa part ou dont l'inscription a été demandée par un de ses membres. C'est sur la base de ces programmes trimestriels que le Président fixe l'ordre du jour de chaque réunion.

La Commission peut décider à la majorité de délibérer sur une question non inscrite à l'ordre du jour ou, au contraire, de ne pas débattre sur une questions qui y est inscrite.

Les décisions sont adoptées sur proposition d'un ou plusieurs commissaires. Le vote intervient sur demande d'un de ses membres. Il porte soit sur la proposition initiale, soit sur la proposition modifiée par le ou les commissaires responsables ou le président. Les décisions sont adoptées à la majorité simple des membres de la Commission.

Deux autres procédures sont toutefois prévues par le règlement intérieur :

- ⇒ la procédure écrite utilisée pour plus de la moitié des décisions arrêtées par la Commission. Un délai est imparti aux commissaires pour faire connaître leurs réserves ou amendements à la proposition. Ils peuvent, par ailleurs, solliciter un débat sur la question. Dans ce cas, elle est inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion. Une proposition n'ayant fait l'objet d'aucune réserve à l'issu du délai est réputée adoptée par la Commission.
- ⇒ Les délégations : la Commission peut notamment habiliter ses membres ou ses fonctionnaires à prendre en son nom et sous son contrôle des mesures de gestion et d'administration préalablement définies ou à adopter le texte définitif d'une décision dont le contenu a été défini en séance .

3. Les attributions de la Commission :

3.1. La Commission est la garante de l'application du droit communautaire :

Elle doit veiller à l'application du traité et des actes pris par les institutions (Art. 211 CE). Elle est obligée d'utiliser tous les moyens qui sont mis à sa disposition afin que le droit communautaire soit respecté et appliqué. A ce titre, plusieurs pouvoirs lui ont été conférés :

- ⇒ un pouvoir d'information : pour vérifier la bonne application du droit communautaire par les autorités nationales, elle est en droit d'exiger de la part des Etats membres tous les renseignements nécessaires à son contrôle.
- ⇒ Des pouvoirs d'investigation et d'enquête : la Commission peut procéder à des vérifications sur pièces et sur place notamment dans les entreprises pour s'assurer qu'elles respectent bien les règles de la concurrence.
- ⇒ Le pouvoir d'émettre des recommandations et des avis pour éclairer les autorités nationales sur certaines dispositions du droit communautaire ou les inciter à adopter un comportement déterminé.
- ⇒ Le pouvoir d'autoriser des dérogations : la Commission peut autoriser, temporairement et à titre exceptionnel, les Etats membres à déroger aux obligations découlant des traités ou des actes de institutions par l'adoption de mesures de sauvegarde.
- ⇒ Le pouvoir de répression : pour réprimer les infractions au droit communautaire, la Commission peut engager des poursuites tant à l'égard des autres institutions (introduction d'un recours en carence ou en annulation) qu'à l'égard des Etats membres (déclenchement de la procédure en constatation de manquement) et des entreprises (prononcé de sanctions administratives et pécuniaires)

3.2. La Commission a un rôle d'impulsion dans la construction communautaire :

La Commission a une « mission générale d'initiative » qui se traduit par :

- ⇒ la définition d'objectifs à atteindre ou d'actions à entreprendre dans divers actes (mémorandums, communications, livres blancs ...)
- ⇒ l'élaboration de propositions d'actes de l'Union et des Communautés européennes :
 - dans le cadre du premier pilier, en principe, tant en matière législative qu'en matière budgétaire, la Commission détient le monopole de l'initiative. Toutefois, dans le domaine de la politique monétaire, la banque centrale européenne peut également faire des recommandations au Conseil des ministres. Par ailleurs, dans le cadre du nouveau titre IV « visas, asile, immigration et autres politiques relatives à la libre circulation des personnes », l'article 67 du traité CE prévoit une initiative partagée entre la Commission et les Etats membres pendant une période transitoire de cinq ans.
 - Dans le cadre des deux autres piliers, elle n'a plus le monopole de l'initiative. Les Etats membres disposent également d'un pouvoir de proposition (art. 22§1 UE pour la PESC et art. 34 §2 pour la CJPP).

3.3. La Commission a une fonction d'exécution et de gestion :

Les traités donnent compétence à la Commission pour prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre de certaines de leurs dispositions (mise en œuvre des règles de concurrence applicables aux entreprises et aux Etats membres ; exécution du budget et gestion opérationnelle des fonds structurels; mise en œuvre des politiques communes)

La Commission a également un pouvoir de décision et de réglementation délégué par le Conseil pour l'exécution des règles qu'il établit (article 155 CE). Toutefois, ce pouvoir est encadré par l'intervention de comités (comité consultatif, comité de gestion et comité de réglementation) composés de représentants des Etats membres dont les avis lient plus ou moins la Commission (pratique de la « comitologie »).

3.4. La Commission a des fonctions internationales :

La Commission participe à l'exercice du droit de légation actif et passif de la Communauté :

- ⇒ elle désigne les délégations qui sont envoyées auprès des Etats tiers ou des organisations internationales pour représenter la Communauté
- ⇒ son président reçoit conjointement avec le Président du Conseil des ministres les lettres de créances des délégations des Etats tiers.

Dans le cadre du pilier communautaire, la Commission, mandatée par le Conseil et les Etats (dans l'hypothèse, d'actes mixtes), négocie les accords internationaux en liaison avec des comités désignés par le Conseil (ils sont en général composés de fonctionnaires des Etats membres). Elle est compétente, par ailleurs, pour conclure certains accords soit de sa propre initiative (l'article 300 CE mentionne, en effet, que les accords sont conclus par le Conseil « sous réserve des compétences reconnues à la Commission en ce domaine ») , soit sur délégation du Conseil de l'Union européenne. Elle représente également la Communauté dans les organes de gestion des accords auxquelles celle-ci est partie.

Dans le cadre de la PESC, ses délégations, présentes dans les pays tiers et les conférences internationales, assistent la présidence du Conseil de l'Union européenne, notamment lors de la négociation d'accords internationaux (art. 18 §4 UE). Son président étant membre du Conseil européen, il participe à ses travaux.

