

LES SYNTHÈSES DE L'OERI



Ouest France

LA COMMISSION EUROPÉENNE: LE GOUVERNEMENT DE L'EUROPE ?

Présentation générale de la Commission Européenne

- Née avec le traité de Rome du 25 mars 1957
- Institution supranationale : disposant d'une autorité supérieure à celle de ses États membres
- Membre du triangle décisionnel au même titre que le Parlement européen et le Conseil
- Présidente actuelle : Ursula Von Der Leyen
- Siège social à Bruxelles

Les chiffres-clés

28 commissaires : un par État membre

Administration de 32 000 fonctionnaires

Mandat de 5 ans



Ursula Von Der Leyen, actuelle présidente de la Commission Européenne

Ses particularités

- A pour finalité la réponse à un intérêt général européen
- S'est particulièrement politisée sous les deux mandats de Jacques Delors, ancien président de la Commission (1985-1994)
- Rôle de gardienne des traités
Monopole du pouvoir d'initiative législative
- Organe d'exécution des dispositions prises par le Conseil et le Parlement européen

Les principaux constats

La procédure législative ordinaire accorde à la Commission le **monopole de l'initiative législative**.

La Commission se charge de l'**exécution des lois** au travers de « décrets d'application » et est **gardienne des traités**.

Le triangle décisionnel oblige la Commission à **partager ses pouvoirs** avec les autres institutions européennes.

Il **manque des pouvoirs et qualités** à la Commission pour être le gouvernement de l'Europe.

La Commission Européenne: médiatrice et clé de voûte du pouvoir exécutif de l'Union

> Le monopole de l'initiative législative

La Commission constitue une institution unique, a priori indépendante des États, chargée de promouvoir « l'intérêt général de l'Union ». Elle est la motrice du processus d'intégration communautaire en sa triple qualité de gardienne des traités, d'exécutif communautaire et d'initiatrice législative.

La Commission Européenne est donc une institution supranationale aux compétences larges que l'on compare parfois à celles d'un exécutif national.

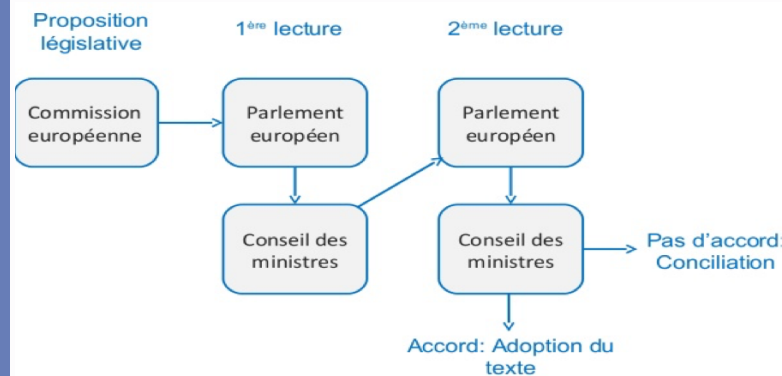
Elle occupe une place unique en raison de l'influence qu'elle exerce sur la production de l'expertise et de la loi ainsi que sur la définition de l'agenda.

Cet organe d'impulsion et de proposition dispose du monopole de l'initiative législative (règlements, directives et décisions).

La Commission définit les objectifs à atteindre et les actions à entreprendre. La procédure législative ordinaire étant la plus courante pour adopter la législation de l'UE, la Commission est l'auteure de la quasi-totalité des textes discutés par le Conseil et le Parlement.

Son « monopole » lui octroie donc des pouvoirs considérables : c'est sur la base des textes qu'elle propose que les ministres des 28 États membres délibèrent et statuent.

Schéma du processus législatif européen



De plus, une proposition de la Commission européenne n'est modifiable qu'à l'unanimité tandis que l'adoption d'une proposition de la Commission se fait à la majorité qualifiée.

Par ailleurs, elle est chargée d'établir le programme législatif de l'Union et dispose donc d'une capacité à imposer son point de vue concernant la mise à l'agenda.

La Commission Européenne défend également son projet ou sa proposition de loi à la fois devant le Parlement et le Conseil : elle agit « en médiateur entre les deux chambres ».

Elle peut alors être comparée à un gouvernement où, dans le cas de la France par exemple : le premier ministre ou l'un de ses ministres défend un projet de loi devant l'Assemblée nationale pour faire voter une loi.

> Un organe exécutif et de contrôle

La ressemblance de la Commission européenne avec un exécutif national s'explique notamment par le fait que le Président de la Commission européenne est, depuis 2009 et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, élu à la manière d'un premier ministre dans un régime parlementaire.

Un Président de Commission et un premier ministre de régime parlementaire présentent des pouvoirs similaires : tous deux participent à la définition de l'orientation et de l'action générale de la politique menée.

Dans le cas européen, ce rôle échoit largement au Conseil, mais la Commission a une capacité d'influence non-négligeable sur ces contenus.

Le premier ministre peut déléguer certains pouvoirs à ses ministres comme le Président de la Commission peut le faire en confiant des missions à ses commissaires.

Tous deux répartissent le budget global entre les différents ministères ou commissaires (sous réserve d'acceptation votée par le Conseil et le Parlement).

De plus, la Commission dispose bien d'un pouvoir d'exécution des lois puisque comme le chef de gouvernement français le fait au nom de l'article 21 et à travers ses « décrets d'application », la Commission se charge des décisions d'application.

Ces décrets précisent les modalités d'application d'une loi adoptée par le Parlement et le Conseil.

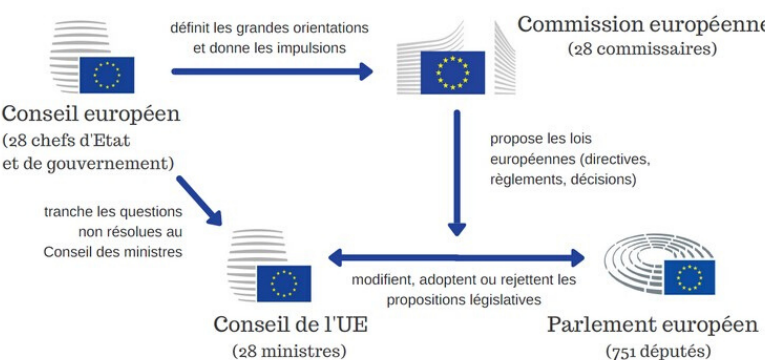
Elle est par ailleurs la gardienne des traités. À ce titre, il est de son devoir de s'assurer de l'application du droit au sein de ses États membres.

Elle dispose pour cela d'un triple pouvoir :

- un pouvoir d'information pour rappeler aux États membres de ce qu'ils sont tenus de faire ;
- un pouvoir d'investigation pour enquêter sur l'État membre non-respectueux ;
- un pouvoir ultime d'engagement de poursuite contre le pays en question ou de saisir la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) quand elle l'estime nécessaire, afin de faire condamner les manquements éventuels de l'État membre.

Les autres institutions européennes complètent le rôle exécutif de la Commission Européenne pour mener l'ensemble des politiques publiques.

Schéma du processus décisionnel européen



Source: Toute l'Europe

La gouvernance néanmoins limitée de cet organe décisionnel

> Conseil, Parlement et Commission: un pouvoir partagé au sein d'un triangle décisionnel

D'une part, le Conseil a vu son pouvoir augmenter depuis plusieurs années. Il exerce des fonctions exécutives importantes dans le domaine de la politique étrangère et de la coopération pénale grâce à ses comités.

Le Conseil influence la politique de l'Union Européenne via la comitologie. De fait, la montée en puissance du Conseil a contraint la Commission européenne à lancer de grands programmes législatifs dans des secteurs qu'elle ne considérait pas comme prioritaires.

D'autre part, le Parlement européen a également connu un élargissement de ses compétences. Dès 1986 et la création de l'Acte unique, les députés obtiennent la création d'une procédure législative de coopération.

Puis, le traité de Maastricht de 1992 institue une procédure de codécision avec le Conseil. Le Parlement et le Conseil peuvent donc faire des choix différents de ceux de la Commission sans devoir recourir à l'unanimité du Conseil. Toutes ces modifications octroient donc un quasi droit d'initiative législative au Parlement européen.

Schéma du processus décisionnel européen

Dans ce cadre, la CRE

A des contacts réguliers avec la **Commission européenne** (DG ENER, DG COMP, etc.) :

- Echanges sur le **fonctionnement du marché français** en fonction de l'actualité
- **Procédures d'infraction**
- Demandes éventuelles d'information
- Relation avec la RP de la Commission à Paris



A des contacts avec des membres de la commission ITRE (Industrie, Transport, Recherche et Energie) du **Parlement européen**

Suit les activités du **Conseil de l'Union** (Conseil Transport, Télécommunications, Energie)

- Participation à la coordination des positions nationales, en France, via le SGAE (Secrétariat général des affaires européennes)
- Liens avec les RP auprès de l'Union



Source: Commission de Régulation de l'Énergie

> Certaines compétences demeurent propres aux États-membres

Si la Commission européenne est contrainte de partager son pouvoir avec les autres institutions dirigeantes de l'Union européenne, elle se voit aussi privée de certains pouvoirs par les États membres qui font le choix de ne pas transférer leur souveraineté pour certains domaines.

L'un des principes du projet de la CECA préparé par Jean Monnet et Robert Schuman reposait justement sur la coopération avec les gouvernements et le maintien de la souveraineté des États, et ces « domaines réservés aux États », au nom de l'article 5 du Traité de Maastricht posent toujours le principe d'attribution des compétences au sein de l'Union Européenne. Cette dernière n'agit que dans les limites des compétences que ses États membres lui confèrent.

Ces compétences se subdivisent en trois catégories, à savoir :

- les compétences **exclusives** (où seule l'Union peut adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant pas agir sauf s'ils sont sollicités par l'Union) ;
- les compétences **partagées** (les États membres ou l'Union peuvent intervenir conjointement) ;
- les compétences **d'appui** (où l'Union intervient seulement pour compléter l'intervention des États membres).

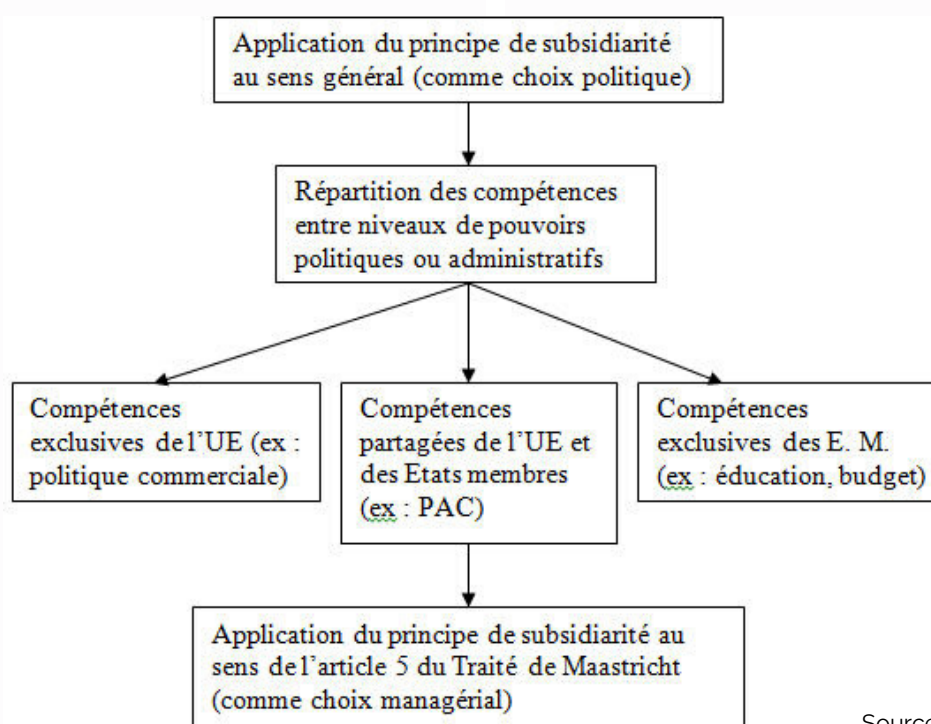
L'Union ne peut donc édicter des actes que si elle dispose des compétences pour le faire, c'est-à-dire si les États membres lui ont transféré cette part de souveraineté de leur plein gré.

Le principe de subsidiarité s'applique également au sein de la Commission et impose que dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence de l'Union, celle-ci n'intervienne que dans les cas où les États membres ne peuvent pas réaliser d'eux-mêmes l'action visée.

Les domaines régaliens, à l'exception de la politique monétaire et en partie de la politique étrangère, restent de la compétence des États.

Les compétences de la Commission européenne ici restent donc limitées et contrôlées par les gouvernements nationaux, puisque cette dernière ne peut agir politiquement que dans les domaines dans lesquels les États ont bien voulu lui transférer des compétences.

Le principe de subsidiarité en droit européen



Les difficultés internes de la Commission: légitimité démocratique et leadership

Chaque État membre propose un commissaire. La liste des commissaires doit ensuite être approuvée par le Parlement européen et adoptée d'un commun accord avec le Président élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée.

Cela pose un premier problème de légitimité puisque ce n'est pas le Président de la Commission qui choisit et désigne "ses ministres".

Il y a également un souci de neutralité puisque les commissaires restent liés à leur parti et à leurs convictions. Or, le but de la Commission est bien de représenter l'intérêt de l'Union.

Néanmoins, on note depuis le traité de Maastricht que le rôle de désignation des commissaires s'est détaché des États membres pour se rapprocher des institutions. Il demeure néanmoins qu'une neutralité complète est difficile à atteindre.

La Commission se rapproche davantage des gouvernements nationaux de coalition que des gouvernements nationaux parlementaires, une caractéristique qui pourrait renforcer sa neutralité.

Par ailleurs, la gouvernance européenne est régulièrement épinglée pour son "déficit démocratique", peut-être lié à une faible médiatisation.

En effet, les citoyens se sentent peu concernés par les questions relatives à l'UE, ce qui pourrait s'expliquer (entre autres) par l'idée qu'ils sont médiatiquement trop peu touchés par les médias sur des sujets comme celui de la sélection des commissaires.

La décennie Jacques Delors (1985-1995)

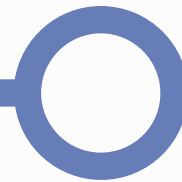


Jacques Delors a fait preuve d'un leadership fort et apporté un renouveau dans la fonction de Président de la Commission en s'imposant à la tête de la gouvernance de l'Europe, renforçant l'exécutif et une vision unie. Il a rappelé aux chefs d'État et de gouvernement « les dangers d'une absence de pouvoir à l'échelle européenne, spécialement pour les relations et enjeux supranationaux ». Un Président de la Commission peut parfois être amené à combler ce vide.

Depuis 1992, les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice ont renforcé les prérogatives du Président de la Commission : son pouvoir lui permet désormais d'influencer le choix des chefs d'État dans la désignation des Commissaires.



SOURCES



- > Boldrini Sandra (2006), *La Commission européenne* », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2006/37 (n° 1942), p. 5-44.
- > Corona Daniela, Hermanin Costanza, Ponzano Paolo (2012) *Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ?* Notre Europe.
- > Deloche-Gaudez Florence (2005), « La Commission européenne, une position stratégique », dans : *La constitution européenne. Que faut-il savoir*, sous la direction de Deloche-Gaudez Florence. Paris, Presses de Sciences Po, « Nouveaux Débats », p. 107-117.
- > Drake, Helen (2002). Jacques Delors et la commission européenne. Un leadership unique ?, *Politique européenne*, vol. 8, no. 4, pp. 131-145.
- > Dumoulin Michel (dir.) (2007) *La Commission européenne : histoire et mémoire d'une institution (1958-1972)*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- > Guieu Jean-Michel, Le Dréau Christophe, Raflik Jenny et Warlouzet Laurentv(2007) « L'espace politique européen : entre projet technocratique et déficit démocratique », *Penser et construire l'Europe au xxe siècle*, Belin, Paris.
- > Joana Jean et Smith Andy (2002) *Les commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?* Presses de Sciences Po, Paris.
- > Magnette Paul, (2009) *Le Régime politique de l'Union européenne*. 3ème édition, Presses de Sciences Po, Paris.
- > Page Edward C. et Wouters Linda (1994) "Bureaucratic Politics and Political Leadership in Brussels", *Public Administration* , vol 72.