

La Commission européenne : sa composition et son rôle dans le système institutionnel de l'Union¹

Paolo Ponzano
Directeur, Task Force Avenir de l'Union et Questions institutionnelles
Secrétariat général de la Commission

I. Prémisse

Une des dispositions du projet de Traité constitutionnel qui a fait couler beaucoup d'encre est l'article 25, paragraphe 3 concernant la composition future de la Commission européenne. Cette disposition stipule que, à partir du 1^{er} janvier 2009, la Commission consiste en un Collège composé de son Président, du Ministre des Affaires étrangères de l'Union (et Vice-Président de la Commission), ainsi que de treize Commissaires européens sélectionnés selon un système de rotation égale entre les Etats membres. Ce Collège, formé de quinze personnalités au total, serait complété par (dix) Commissaires sans droit de vote venant de tous les autres Etats membres et choisis par le Président de la Commission en tenant compte des mêmes critères que pour les membres du Collège.²

Cette disposition modifie de manière fondamentale les arrangements existant depuis le Traité de Paris et de Rome selon lesquels la Commission (voire au début la Haute Autorité) doit toujours comprendre au moins un national par Etat membre. Il est vrai qu'une première dérogation à ce principe a été acceptée par la Conférence intergouvernementale de Nice et introduite dans le Protocole sur l'élargissement de l'Union européenne annexé à ce Traité. Selon ce Protocole, le nombre des membres de la Commission est inférieur au nombre d'Etats membres dès lors que l'Union comptera 27 pays. Par conséquent, le principe d'une Commission réduite par rapport au nombre d'Etats membres avait déjà été retenu par les quinze Etats membres lors de la CIG de Nice et accepté par les dix nouveaux Etats membres lors des négociations d'adhésion. Toutefois, s'il est vrai que le principe d'un Collège réduit est juridiquement stipulé par le projet de Constitution, il n'en demeure pas moins que l'existence de dix autres Commissaires ne disposant pas du droit de vote établit *de facto* (sinon *de jure*) un système de Commissaires dotés du droit de vote (les Commissaires européens membres du Collège) et de Commissaires n'en disposant pas. Par conséquent, il n'est pas faux d'affirmer que la Commission serait composée à l'avenir de Commissaires de première classe (les quinze votants) et de deuxième classe (les dix non-votants). Le moins que l'on

¹ Les opinions exprimées dans le présent article sont personnelles et ne peuvent être attribuées à l'Institution à laquelle l'auteur appartient.

² Ce qui semble impliquer *a contrario* que ces dix Commissaires ne feraient pas partie du Collège.

puisse dire est que le nouveau système se départit à la fois du système établi par les pères fondateurs (au moins un national par Etat membre) et de celui du Traité de Nice (qui prévoit une Commission réduite, mais dans laquelle tous les Commissaires sont sur un même pied d'égalité et disposent du droit de vote).

L'objectif du présent article est de vérifier le bien-fondé de ce changement par rapport au rôle de la Commission tel que conçu par les pères fondateurs. A cet égard, il y a lieu de rappeler d'abord pourquoi la Commission a été conçue telle que nous la connaissons.

II. La raison d'être de la Commission

Cinquante ans après le Traité de la CECA, il n'est pas inutile de rappeler pourquoi la Commission européenne (dénommée à l'époque Haute Autorité ...) a été "inventée" par les pères fondateurs et quelle est sa raison d'être dans le système institutionnel. Certains commentateurs ont rappelé, à juste titre, que l'objectif était, pour l'essentiel, celui d'éviter la création d'une nouvelle organisation internationale agissant sur la base du consensus de ses Etats membres et dont l'expérience avait prouvé l'inefficacité. En même temps, il fallait éviter de créer une institution totalement indépendante des Etats à l'autorité de laquelle ces derniers seraient soumis. Les Etats n'auraient pas accepté d'être "dépossédés" de leurs pouvoirs par une telle institution. La solution a été de créer une institution - le Conseil - qui ne se différencie guère, à première vue, d'une Conférence des Etats contractants, tout en tempérant son pouvoir par celui d'une autre institution (indépendante des gouvernements, mais nommée par ces derniers) qui aurait, en règle générale, le droit de proposer les lois et dont la proposition ne pourrait être modifiée par le Conseil qu'à l'unanimité.³

En d'autres termes, les raisons d'être de la Commission étaient les suivantes :

- ⇒ créer une institution indépendante des gouvernements chargée de promouvoir l'intérêt général européen (par opposition aux Etats membres chargés, en principe, de défendre leurs intérêts nationaux). En conséquence, doter cette institution du droit (pratiquement exclusif) d'initiative législative, de sorte que le Conseil (à savoir l'organe représentant les Etats) ne pourrait se prononcer que sur la base d'une proposition de la Commission reflétant l'intérêt général de l'Union. L'expérience des commissions bilatérales franco-britanniques entre les deux guerres mondiales avait sans doute inspiré à J. Monnet l'idée que la coopération intergouvernementale entre les administrations de deux pays n'était pas suffisante, et qu'il fallait confronter les autorités politiques à des propositions de solution émanant d'une

³ Voir à cet égard, Commentaire J. Megret "Le droit de la CE et de l'Union européenne" - Volume 9 - A. Marchini Càmia, pages 192-193 - Deuxième édition 2000.

autorité indépendante disposant de l'expertise et de la légitimité suffisantes pour identifier le bien commun.⁴

⇒ instaurer une procédure de décision majoritaire de l'organe représentant les Etats membres afin de surmonter l'inefficacité des organisations internationales agissant par consensus. Toutefois, pour que les décisions majoritaires soient l'expression de l'intérêt général et ne lèsent pas les intérêts des pays minoritaires, elles devaient être prises sur base d'une proposition émanant d'une institution indépendante et recueillir l'accord de celle-ci en tant que garante de l'intérêt général. Cette conception s'est traduite, dans les Traités instituant la CECA, et ensuite, la CEE par les trois éléments fondamentaux du processus de décision communautaire :

- (a) le Conseil peut décider uniquement s'il est saisi d'une proposition de la Commission (droit exclusif d'initiative);
- (b) le Conseil peut décider à la majorité qualifiée dans la plupart des cas (à l'issue d'une période transitoire préétablie);
- (c) le Conseil ne peut décider à la majorité qualifiée qu'avec l'accord de la Commission. Dans la négative, l'unanimité est nécessaire pour s'écarter de la proposition de la Commission.

Le système conçu par les pères fondateurs avait donc attribué un pouvoir considérable à la Commission dans la mesure où il appartenait à celle-ci d'engager la procédure législative et d'orienter la décision du Conseil en lui octroyant la faculté de réunir une majorité qualifiée d'Etats membres sur la base de sa proposition, éventuellement modifiée afin de recueillir un consensus plus large que celui du texte initialement proposé.⁵

Pour que la Commission européenne puisse jouer le rôle essentiel imaginé dans les années 50, il fallait qu'elle soit à la fois indépendante des gouvernements et "représentative" de ces derniers en étant composée d'au moins un national par Etat membre. Les pères fondateurs n'avaient pas imaginé de créer une Haute Autorité ou une Commission européenne composée uniquement de ressortissants de certains pays. Ils avaient imaginé un système de pondération des voix au sein du Conseil

⁴ Dans ses Mémoires (page 101), J. Monnet souligne que "mettre les gouvernements en présence, faire coopérer leurs administrations procède d'une bonne intention, mais échoue sur la première opposition d'intérêts s'il n'existe pas l'organe politique indépendant capable de prendre une vue commune et d'aboutir à une décision commune".

⁵ Il est vrai que la pratique du Conseil depuis le "Compromis de Luxembourg" de janvier 1966 jusqu'à 1985 et l'introduction successive dans les Traités des procédures de coopération et de codécision ont modifié les rapports de force entre les Institutions par rapport aux intentions initiales des pères fondateurs : cfr. P. Ponzano "Le processus de décision dans l'Union européenne après le Traité de Nice" - Revue du droit de l'Union européenne, Editions Clément Juglar, n° 1-2002.

non proportionnel au poids démographique des différents pays (quatre voix pour les grands; deux pour la Belgique et les Pays-Bas et une pour le Luxembourg) tout en "tempérant" cette pondération par une composition de la Commission où les grands pays disposaient de deux Commissaires et les petits pays d'un seul.⁶

III. La composition et le fonctionnement de la Commission

Comme il a été rappelé ci-dessus, les dispositions des Traités ont toujours maintenu - jusqu'au Traité de Nice - le principe selon lequel la Commission doit comprendre au moins un national de chacun des Etats membres sans que le nombre des membres ayant la nationalité d'un même Etat soit supérieur à deux. C'est ainsi que les "grands" pays ont disposé jusqu'à présent de deux membres de la Commission, alors que les "petits" ou "moyens" Etats membres ont disposé d'un seul Commissaire. Comme précédemment indiqué, cette règle constante a été modifiée par le Traité de Nice d'après lequel la prochaine Commission sera composée d'un seul national par Etat membre (c'est-à-dire 25 Commissaires pour les 25 Etats membres à partir du 1^{er} novembre 2004), le nombre total des Commissaires étant réduit par le Conseil statuant à l'unanimité dès lors que l'Union comptera 27 pays⁷. Certains commentateurs et leaders politiques - y compris le Président de la Convention Giscard d'Estaing - ont fait relever que, depuis 1958, la proportion entre Commissaires originaires des grands pays et Commissaires ressortissant de petits pays s'est sensiblement modifiée en faveur de ces derniers⁸.

Cette argumentation - avancée pour défendre la nécessité d'un changement dans la composition de la Commission⁹ - peut recevoir deux réponses différentes. Pour ceux qui défendent l'existence d'un lien direct entre la pondération des voix au Conseil et le nombre des Commissaires, la réponse est qu'une négociation a déjà eu lieu à Nice : les grands pays ont renoncé à leur deuxième Commissaire en échange d'une repondération des voix au sein du Conseil qui est favorable aux grands pays. On pourrait même arguer que la nouvelle pondération des voix au sein du Conseil prévue par le projet de Constitution (à savoir, la double majorité des Etats et de la population) renforce

⁶ Ceci peut expliquer d'ailleurs pourquoi le Protocole annexé au Traité d'Amsterdam établissait un lien entre la repondération des voix au sein du Conseil et la suppression du deuxième Commissaire dont ont disposé jusqu'à présent les "grands" pays.

⁷ En fait, dès la nomination du premier collègue qui suivra le passage à 27 pays.

⁸ Alors qu'il y avait six Commissaires de grands pays et trois des petits pays en 1957, il y a aujourd'hui dix originaires des grands et dix des petits pays et il y en aura 19 provenant de petits pays contre six uniquement des grands le 1^{er} novembre 2004.

⁹ Le Président Giscard d'Estaing avait déclaré qu'en introduisant une proportion entre Commissaires des grands et des petits pays trop favorable à ces derniers, la Commission ne pourrait plus voter.

davantage la position des grands pays, dans la mesure où leur poids démographique est largement supérieur à la clé de pondération retenue à Nice.¹⁰

Pour ceux qui défendent, en revanche, la nécessité de "dénationaliser" la Commission et de supprimer tout lien avec les voix pondérées au Conseil, la proportion entre Commissaires originaires de grands ou de petits pays n'a pas de pertinence. Le système actuellement en place contient en effet des "garde-fous" qui permettent d'assurer l'indépendance de la Commission - conformément aux dispositions du Traité - malgré le fait que ses membres soient désignés par les Etats membres.¹¹

IV. L'indépendance de la Commission

Comme indiqué ci-dessus, on peut se demander si la procédure de désignation des membres de la Commission par les Etats membres - même après l'introduction par le Traité de l'approbation du Collège par le Parlement européen - n'affecte pas *de facto*, sinon *de jure*, l'indépendance des membres de la Commission. L'expérience du fonctionnement de la Commission fait apparaître l'existence de trois éléments clés qui garantissent l'indépendance effective du Collège malgré l'influence que les Etats membres exercent *de facto* sur les Commissaires désignés :¹²

- le caractère plurinational de l'administration communautaire : l'élaboration des propositions et décisions de la Commission suit un mode de préparation au sein des services et, en plus, une consultation interservices, qui implique l'intervention, à différents niveaux de responsabilité, de fonctionnaires de plusieurs nationalités; il est très difficile pour un Commissaire de pouvoir influencer le contenu d'un acte afin qu'il réponde à un intérêt national plutôt qu'à l'intérêt communautaire;
- la décision du Collège peut être prise à la majorité simple. Cette règle ne vise pas, contrairement à l'opinion de certains, à minoriser certains membres du Collège sur des dossiers où il y aurait des conflits d'intérêts entre Etats membres. Elle vise plutôt à empêcher qu'un membre de la Commission puisse influencer le contenu d'une proposition ou décision du Collège dans un sens trop orienté sur l'intérêt national de son pays de provenance. Si tel était le cas - ce qui n'arrive en fait que très exceptionnellement - il serait facile pour le Collège de mettre en minorité le

¹⁰ Par exemple, la proportion Allemagne/Luxembourg passe de 29/4 à 525/4 et celle Allemagne/Autriche passe de 29/10 à 102/10.

¹¹ Le Traité de Maastricht sur l'Union européenne a introduit l'exigence de l'approbation de la Commission par le Parlement européen.

¹² Comme le souligne A. Marchini Càmia, *op-cit* page 215, "L'indépendance des membres de la Commission par rapport à l'Etat dont ils sont les ressortissants est fort relative; mais, néanmoins, l'indépendance de la Commission en tant qu'institution est réelle du moins là où la collégialité est effective".

Commissaire trop "national". Cela explique d'ailleurs pourquoi la Commission vote très rarement à la majorité simple;¹³

- l'intérêt du portefeuille prime, en règle générale, l'intérêt national. Cela veut dire que, dans l'exercice de ses responsabilités, un Commissaire donne priorité à la défense des intérêts des politiques couvertes par son portefeuille par rapport à l'intérêt national de son pays de provenance. C'est ainsi que, par exemple, un Commissaire italien à l'environnement avait proposé des normes antipollution très sévères qui risquaient de pénaliser l'industrie automobile de son propre pays, alors que le Commissaire allemand à l'industrie avait défendu la nécessité d'accorder une période d'adaptation suffisamment longue à l'industrie malgré le fait que l'industrie de son pays pouvait déjà satisfaire aux normes plus sévères et bénéficier donc d'un avantage concurrentiel.¹⁴

Ces trois éléments fondamentaux du mode de fonctionnement de la Commission expliquent donc pourquoi les décisions du Collège peuvent être considérées comme l'expression de l'intérêt général (le bien commun européen) plutôt que comme l'expression d'une position nationale éventuellement "relayée" par un Commissaire trop sensible aux pressions politiques de son pays de provenance.

V. Le fonctionnement de la Commission

Le débat sur la composition de la Commission est souvent conduit de manière très théorique et sans rapport direct avec le fonctionnement réel de la Commission. Il n'est donc pas inutile de rappeler les éléments essentiels du mode de décision au sein de la Commission.

Ainsi que l'indiquent les statistiques annexées à l'avis de la Commission sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, les deux tiers des décisions de la Commission sont prises par une procédure d'habilitation d'un Commissaire, voire même, pour certaines décisions exécutives dépourvues de tout impact politique, d'un Directeur général. Il est vrai que les décisions prises en procédure d'habilitation par un Commissaire sont normalement encadrées par des critères généraux préalables fixés par le Collège et que, dans des cas politiquement sensibles (par exemple la modification d'une proposition de la Commission pour permettre un vote majoritaire au sein du

¹³ Selon les statistiques plus récentes, la Commission ne prend des décisions en procédure orale que pour 4 % de toutes les décisions (2,4 % en 2002 !). Lorsqu'elle décide en procédure orale, elle vote à la majorité simple uniquement dans 2 % des cas (4 fois sur 221 en 2002), les autres décisions étant prises par consensus. En conséquence, la Commission ne prend des décisions majoritaires que pour 0,08 % du total de ses décisions !

¹⁴ Cas cité dans le Commentaire Megret, *op-cit* page 216. Un autre cas est celui de la réforme de la PAC où le Commissaire français chargé des négociations commerciales multilatérales à l'OMC n'a pas voté en fonction de la position de son pays mais en faveur des intérêts de la politique dont il est responsable (renforcer la position de négociation de l'Union à l'OMC).

Conseil), le Commissaire responsable doit solliciter une habilitation *ad hoc* du Collège. Toutefois, il n'en demeure pas moins que les décisions prises en procédure d'habilitation peuvent être parfois politiquement sensibles (par exemple en matière agricole ou de politique de concurrence). Le fait qu'elles soient prises sous la responsabilité directe d'un Commissaire originaire d'un "grand" ou d'un "petit" pays n'a, dans la pratique, aucune influence sur le contenu de la décision ni sur sa "légitimité", en raison de l'existence des "garde-fous" mentionnés ci-dessus.

Un quart des décisions de la Commission sont prises par la voie de la procédure écrite, c'est-à-dire par le Collège lui-même sur base d'une proposition élaborée et diffusée par le Commissaire responsable qui n'a pas rencontré d'objections de la part d'un autre membre de la Commission à l'expiration d'un délai déterminé. L'expérience confirme que les cas de blocage d'une procédure écrite et donc de saisine du Collège sont extrêmement rares. Ceci confirme que les trois "garde-fous" précités jouent pleinement leur rôle. Cela veut également dire que la nationalité du Commissaire responsable de la décision prise en procédure d'habilitation ou en procédure écrite n'a aucune influence sur l'équilibre entre "grands" et "petits" Etats membres dans la composition du Collège. Dans le cas contraire, il faudrait confier les portefeuilles politiquement les plus sensibles aux Commissaires originaires des "grands" Etats membres afin d'éviter que plus de 95 % des décisions du Collège soient "influencées" de manière décisive, voire prises directement, par des Commissaires originaires de "petits" pays. La pratique suivie par les Commissions qui se sont succédées jusqu'à présent confirme, au contraire, que des portefeuilles politiquement sensibles (par exemple celui de la politique agricole) ont été confiés à des Commissaires originaires de "petits" pays. Cette pratique va à l'encontre de la thèse de ceux qui soutiennent qu'une Commission où les "grands" pays seraient "minoritaires" ne pourrait pas valablement délibérer ou "perdrait la confiance" des grands Etats membres. Si cette thèse était vraie, elle aurait dû entraîner l'octroi des portefeuilles politiquement sensibles à des Commissaires originaires de "grands" pays afin qu'ils puissent influencer davantage les 95 % des décisions prises par la Commission.

Examinons maintenant les 4 % ou moins (2,4 % en 2002 !) des décisions prises par la Commission en procédure orale. Il s'agit, à l'évidence, des décisions politiques les plus importantes, qu'il s'agisse des propositions législatives les plus significatives (réforme de la PAC, de la politique commune de la pêche, création d'un brevet européen ou d'une taxe énergétique, etc.) ou des décisions exécutives politiquement sensibles (notamment en matière de concurrence). Contrairement à ce que plusieurs commentateurs croient, la Commission vote très rarement à la majorité simple en procédure orale (uniquement dans 2 % des cas). Cela veut dire que, même pour les décisions politiquement les plus

sensibles, la Commission accepte par consensus, dans la très grande majorité des cas, la proposition ou décision présentée par le Commissaire responsable. Cela veut dire que, même dans cette situation, les trois "garde-fous" précités jouent pleinement leur rôle.

Dans les très rares cas où la Commission décide à la majorité simple, il s'agit soit de décisions exécutives qui visent directement un ou plusieurs Etats membres (et pour lesquelles les Commissaires originaires de ces pays votent contre pour des raisons "d'affichage" politique sans que cela ait un impact quelconque sur la décision du Collège), soit de propositions législatives importantes où les Commissaires se partagent tantôt en raison des intérêts de leur domaine de responsabilité, tantôt, plus rarement, d'un clivage politique traditionnel (gauche - droite). Dans tous les cas de figure, la présence de deux Commissaires originaires de "grands" pays n'influence pratiquement pas la décision du Collège. Dans les cas de décisions exécutives concernant un seul Etat membre, le fait que les voix contraires soient celles du seul Commissaire des "petits" pays ou des deux Commissaires des "grands" pays, n'affecte nullement la décision du Collège.¹⁵ Dans le cas de propositions législatives ou de portée générale, les Commissaires originaires des "grands" Etats membres ne votent pas systématiquement en bloc. Tantôt ils votent de la même manière, tantôt ils votent de manière opposée, avec la conséquence que, dans ce deuxième cas, l'avantage actuel des "grands" Etats membres de disposer de deux Commissaires se traduit dans une influence pratiquement nulle sur la décision de la Commission.¹⁶

Ce qui précède devrait démontrer clairement le peu d'influence des nationalités des Commissaires dans le processus de décision au sein de la Commission. Bien entendu, le fait de disposer de deux Commissaires au lieu d'un seul permet aux «grands» pays de disposer d'un nombre plus élevé de portefeuilles et donc d'un poids politique plus important au sein de la Commission.

Toutefois, en raison des «garde-fous» précités, cette influence théorique ne se traduit pas concrètement dans les décisions du Collège et ne justifie donc pas en soi une composition de la Commission qui vise à modifier la proportion entre les Commissaires originaires de «grands» et «petits» Etats membres.

VI. La taille de la Commission et les portefeuilles des Commissaires

La raison principale pour laquelle le projet de Constitution élaboré par la Convention a retenu la solution d'un Collège de 15 Commissaires européens disposant du droit de vote

¹⁵ Voir le cas des deux Commissaires britanniques qui se sont opposés seuls à la décision d'embargo de la Commission prise en mars 1996 dans la crise de la "vache folle".

¹⁶ C'est la raison pour laquelle la demande reconventionnelle des grands pays de maintenir un deuxième Commissaire au sein de la future Commission revêt surtout un affichage politique sans influence réelle sur le mécanisme de décision.

et de (dix) Commissaires originaires des autres Etats membres ne disposant pas du droit de vote, résulterait, semble-t-il, du constat qu'une Commission large de vingt-cinq membres serait trop nombreuse et, par conséquent, inefficace. En outre, il n'y aurait pas suffisamment de portefeuilles à répartir entre les vingt-cinq membres du Collège. Si la raison principale était réellement le problème des « portefeuilles », la solution aurait dû être celle, comme proposée par le vice-président Amato, de quinze Commissaires avec portefeuille et de dix Commissaires sans portefeuille. Mais le projet de Constitution introduit une distinction entre Commissaires uniquement en fonction du droit de vote et non pas en fonction de l'octroi d'un portefeuille.

Par ailleurs, l'article 25 du projet de Constitution est muet sur plusieurs questions : les Commissaires sans droit de vote peuvent-ils disposer d'un portefeuille, participer aux délibérations du Collège, s'opposer à une procédure écrite, etc. ? Or, comme le souligne expressément l'avis de la Commission à la CIG, de quelle manière un Commissaire disposant d'un portefeuille pourrait-il valablement défendre les intérêts de ce dernier (comme prévu par les garde-fous cités au chapitre IV) s'il ne disposait pas du droit de vote ? A l'inverse, s'il ne disposait pas d'un portefeuille, à quel titre pourrait-il s'exprimer et être entendu au sein du Collège ? Certainement pas au titre de son "intérêt national". Par conséquent, la solution de la Convention conduirait soit à stériliser l'effet de l'intérêt du portefeuille, soit à encourager une action "nationale" du Commissaire sans droit de vote.

Ce qui précède confirme l'impression d'après laquelle la solution de la Convention - en faisant du droit de vote le critère distinctif - n'a pas été suffisamment réfléchie. Cette solution affecte l'égalité des membres de la Commission et la base même de la collégialité sans apporter un véritable remède au problème de l'efficacité de la Commission dans une Union élargie.

Par conséquent, il faudrait examiner de plus près les questions de la taille de la Commission et du nombre de portefeuilles attribués aux Commissaires.

Certains commentateurs et leaders politiques semblent enclins à donner une importance excessive au problème posé par la taille de la Commission. Il a été déjà rétorqué à juste titre que la plupart des gouvernements nationaux ont une taille supérieure à celle de la Commission européenne, sans que cela ne pose des problèmes insurmontables de fonctionnement ou d'efficacité. En fait, ce n'est pas tellement la taille d'un organe exécutif qui fait problème, mais plutôt l'organisation interne de celui-ci. Il est difficile de prétendre qu'une Commission composée de 25 ou de 27/28 membres ne pourrait pas fonctionner valablement. Bien entendu, une Commission plus large que l'actuelle

exigerait une révision des méthodes de travail du Collège afin de décharger celui-ci d'un certain nombre de décisions prises en séance plénière au profit de groupes de Commissaires composés de manière à refléter l'équilibre général du Collège. C'est dans cette voie que s'est orientée la Commission dans son avis à la CIG. La délégation d'un certain nombre de décisions à des groupes de Commissaires thématiques vise bien à décharger le Collège de questions moins sensibles pour autant que les principes de l'égalité entre membres du Collège et de la collégialité soient préservés. Ainsi, contrairement à l'opinion de certains commentateurs et leaders politiques, la structuration du Collège en groupes de Commissaires ne vise nullement à établir un "directoire" où les Commissaires originaires des "grands" pays auraient un rôle prépondérant dans la direction des groupes¹⁷. L'avis de la Commission souligne expressément (cfr. annexes 2 et 3) que les règles relatives aux habilitations et à la saisine du Collège sont décidées par la Commission à une majorité des deux tiers et que tout Commissaire peut décider la saisine du Collège au cas où il estimerait que la décision d'un groupe de Commissaires ne reflète pas l'équilibre général de la Commission. Cette nouvelle structuration des travaux du Collège montre qu'une Commission pourrait bien fonctionner avec 25 ou 27/28 membres sans perdre de son efficacité.

Certains font valoir cependant que cette solution ne règle pas le problème des portefeuilles dans la mesure où il n'y aurait pas suffisamment de travail - ou de portefeuilles à distribuer - pour 25 ou 27/28 Commissaires. Même cette argumentation ne résiste pas à une analyse plus approfondie. Il suffit de lire la liste des compétences dont disposera l'Union après l'adoption de la Constitution (cfr. articles 13 à 16 du projet) pour s'apercevoir que cette liste couvre 23 blocs de compétences (avec la précision ultérieure que la liste des compétences partagées n'est pas exhaustive). Par conséquent, il ne serait pas illogique d'attribuer à chaque membre de la Commission un portefeuille correspondant à un bloc de compétences de l'Union. Si l'on ajoute à cela le fait que la Commission a eu pour pratique de confier le budget, les relations avec la presse ou les problèmes de la réforme administrative à un seul Commissaire, nous retrouvons les 25 portefeuilles à distribuer parmi les membres de la future Commission. Certains pourraient objecter que certains portefeuilles ne seraient pas suffisamment importants en soi (culture, protection civile ou protection des consommateurs). Cette critique néglige cependant le fait que dans la plupart des Etats membres est largement répandue la pratique des "Secrétaires d'Etat" ou des Ministres délégués (à la santé, à la culture, etc.). Rien n'empêcherait, par conséquent, de s'inspirer de cette pratique pour répartir les

¹⁷ Il y a lieu de noter, par ailleurs, que la Commission connaît déjà aujourd'hui le système des groupes de Commissaires pour préparer les décisions du Collège et que la Commission présidée par M. Hallstein dans la Communauté à Six avait déjà instauré la pratique des "groupes de Commissaires".

compétences des Commissaires entre portefeuilles "autonomes" et portefeuilles "délégués". Cette distinction n'affecterait de toute façon pas l'égalité entre membres de la Commission et leur travail au jour le jour dans la mesure où chaque Commissaire ferait partie d'un groupe "thématique" et participerait aux délibérations de celui-ci (de même qu'à celles du Collège) sur un pied d'égalité avec les autres membres de la Commission. D'ailleurs, même aujourd'hui, les Commissaires disposent de portefeuilles plus ou moins importants.

VII. Une Commission réduite à l'avenir ?

D'aucuns pourraient objecter que les solutions esquissées ci-dessus pourraient encore fonctionner valablement dans une Commission composée de 25, voire de 27 ou 28 Commissaires. *Quid* après l'adhésion des pays des Balkans lorsque l'Union comptera presque 35 pays ?

Cette préoccupation se trouve d'ailleurs reflétée dans les dispositions du Traité de Nice qui avait accepté le principe d'une Commission réduite dès lors que l'Union aurait compté 27 pays. Il faut reconnaître objectivement qu'il ne sera pas possible, à terme, d'augmenter systématiquement le nombre des portefeuilles ("autonomes" ou "délégués") à répartir au sein d'une Commission composée de 35 membres. De même, il sera difficile d'aller plus loin sur la voie d'une délégation accrue des décisions du Collège. Par conséquent, la perspective d'une Commission réduite ne saurait être écartée à terme.

Toutefois, il ne faut pas négliger les inconvénients d'une Commission réduite pour la légitimité de l'action du Collège en tant qu'exécutif de l'Union doté du droit exclusif d'initiative législative et du pouvoir de conditionner les décisions majoritaires au sein du Conseil. Tout lecteur de la presse quotidienne y retrouve souvent les contestations qui surgissent au sein d'un Etat membre sur la "légitimité" d'une décision de la Commission concernant l'application du Pacte de stabilité, une décision sensible en matière de concurrence (cfr. le cas récent d'ALSTOM) ou une initiative législative importante. Si les Etats membres, au niveau de leurs leaders politiques, contestent aujourd'hui la légitimité d'une décision spécifique de la Commission, en arguant de son caractère "technocratique", malgré la présence au sein de la Commission d'un, voire de deux Commissaires pour les "grands" pays, quelle sera la réaction de tel ou tel gouvernement lorsqu'une décision politiquement sensible aura été prise par une Commission de 15 membres où le pays en question ne disposerait même pas d'un seul Commissaire ? *Quid* lorsqu'une proposition de la Commission mettrait en minorité au sein du Conseil les pays qui n'auraient pas de Commissaire ?

N'y aurait-il pas la tentation de supprimer une des "clefs de voûte" du système communautaire, à savoir la nécessité de l'accord de la Commission pour que le Conseil statue à la majorité qualifiée ? La même situation pourrait se présenter, d'ailleurs, si la Commission devait proposer d'autoriser une coopération renforcée dont seraient exclus un ou plusieurs pays ne disposant pas de Commissaires.

Par conséquent, il faut que la perspective d'une Commission réduite soit envisagée à terme dans le contexte d'un renforcement de la capacité administrative de la Commission d'identifier l'intérêt général de l'Union en l'absence d'un Commissaire pour chaque Etat membre ainsi que de la responsabilité politique du Collège à l'égard du Conseil et du Parlement européen.¹⁸

Pour ce qui concerne la capacité administrative de la Commission, celle-ci devra réussir dans les prochaines années à intégrer pleinement les fonctionnaires ressortissants des nouveaux Etats membres afin qu'ils participent, comme les fonctionnaires déjà en service, à l'identification de l'intérêt général de l'Union. Il est normal, en effet, que le premier réflexe d'un fonctionnaire venant d'un nouvel Etat membre soit celui de promouvoir l'intérêt spécifique de son pays. Si ce réflexe a existé dans le chef de fonctionnaires des actuels Etats membres lorsqu'ils sont arrivés à Bruxelles, il existera a fortiori parmi les ressortissants des nouveaux pays dont les gouvernements ont recouvré depuis peu de temps leur souveraineté nationale. Il faudra donc une période de sensibilisation et de formation pour que l'administration plurinationale de la Commission puisse être complètement en mesure de dégager à son niveau des solutions reflétant l'intérêt général de l'Union. Ces considérations sont valables, mutatis mutandis, pour les Commissaires originaires des nouveaux pays (tout comme cela a été généralement le cas pour les anciens membres de la Commission à leur arrivée).

Pour ce qui concerne la responsabilité politique de la Commission, elle deviendra de plus en plus indispensable si la composition du collège était réduite à 15 Commissaires (ou à un chiffre analogue). Il faudra éviter, à ce moment là, que les décisions prises par un collège de 15 membres ne réunissant pas tous les Etats membres soient considérés par ces derniers comme les réflexions/suggestions d'un bureau d'études ou d'une agence spécialisée (à savoir, comme une contribution de technocrates «apatrides» et politiquement irresponsables). Afin d'éviter une telle perception de l'action de la Commission par les Etats membres, il faudra que la Commission devienne politiquement responsable - en tant que collège et non pas au niveau du seul président - à l'égard tant du Conseil que du Parlement européen. La responsabilité politique conjointe de la

¹⁸ Certes, la Commission est déjà responsable à l'égard du Parlement européen qui peut voter une motion de censure à son égard, mais il n'y a pas de "symétrie" dans la responsabilité de la Commission à l'égard du Parlement européen et du Conseil.

Commission à l'égard du Conseil et du Parlement européen devrait éviter que la composition restreinte de la Commission n'entraîne un défaut éventuel de « représentativité » de l'intérêt général de l'Union, voire une orientation idéologique du collège ne correspondant pas à celle de la majorité parlementaire. Il s'agira, par conséquent, d'aller vers un système de responsabilité politique du collège plus conforme à celui qui prévaut, dans nos Etats membres, entre l'Exécutif et le Législateur. A défaut d'une telle évolution, il y aurait un risque important de glissement progressif d'une Commission composée de 15 membres vers le statut d'une agence technique ou d'un bureau d'études (dont les conclusions seraient jugées techniquement excellentes, mais politiquement non représentatives).

VIII. Conclusions

L'analyse développée dans le présent article nous amène aux conclusions suivantes :

- (a) la nationalité des Commissaires et la proportion entre Commissaires originaires de "petits" ou de "grands" Etats membres n'ont pas eu, dans la pratique, d'impact sur le fonctionnement de la Commission et sur sa capacité d'identifier et de promouvoir l'intérêt général de l'Union.

Les "garde-fous" inhérents au fonctionnement de la Commission (voir Chapitre IV, page 6) ont permis d'assurer l'indépendance réelle du Collège en dépit de l'influence que les Etats membres ont pu exercer *de facto* sur les Commissaires individuellement (voir Chapitre V);

- (b) la solution retenue par la Convention, en établissant pour la première fois une distinction entre Commissaires avec ou sans droit de vote, non seulement n'améliore pas le fonctionnement concret du Collège, mais affecte sérieusement l'égalité des membres du Collège et les bases même de la collégialité; il s'agit, en outre, d'une solution qui réunit les inconvénients d'une Commission large sans entraîner les avantages d'une Commission réduite (voir page 10);
- (c) dans l'état actuel du processus d'intégration, une Commission large est encore nécessaire pour assurer la prise en compte de toutes les sensibilités nationales et pour accorder aux propositions/décisions de la Commission le poids politique indispensable dans le processus de décision interinstitutionnel;
- (d) les compétences reconnues à l'Union par le projet de Constitution (23 blocs de compétences), auxquelles s'ajoutent les fonctions horizontales normalement confiées aux Commissaires, permettent d'attribuer un nombre suffisant de portefeuilles aux membres d'une Commission large;

- (e) au demeurant, le système préconisé dans l'avis de la Commission permet de remédier aux éventuelles difficultés de fonctionnement d'une Commission large, en déléguant davantage la responsabilité des décisions du Collège à des groupes de Commissaires "thématiques"; contrairement à l'interprétation de certains commentateurs et leaders politiques, le système envisagé par la Commission ne vise nullement à établir un "directoire" de Commissaires originaires de "grands" pays. Il reviendra à chaque groupe thématique de dégager des solutions ou de prendre des décisions, sans préjudice de la saisine du Collège par chaque Commissaire, dans le respect de l'équilibre général de la Commission;
- (f) si le problème d'une Commission réduite ne se pose pas pour le moment, il deviendra inévitable de l'aborder à moyen terme lorsque l'Union sera élargie aux pays des Balkans. Toutefois, le passage à une Commission réduite ne pourra intervenir que dans le contexte d'un renforcement de la capacité de la Commission à identifier l'intérêt général de l'Union et de sa responsabilité politique à l'égard du Parlement européen et du Conseil. Dans la négative, une composition réduite du Collège risque de transformer progressivement la Commission dans une agence technique ou un bureau d'études qui serait effectivement efficace et collégial, mais dont les décisions/propositions seraient considérées par certains Etats membres comme étant dépourvues de la représentativité suffisante, voire de la "légitimité" politique nécessaire.

