

Préface



L'étude réalisée par Daniela Corona, Costanza Hermanin et Paolo Ponzano vient utilement contribuer au débat en cours sur les mérites et limites supposés de la « méthode communautaire », dont le monopole de l'initiative législative de la Commission constitue un élément essentiel.

Fondée sur des données relatives aux propositions législatives dites « innovantes », elle permet de dégager des enseignements qui me semblent valoir pour l'exercice du pouvoir d'initiative dans son ensemble, et qui confirment les analyses que j'ai tirées de mon expérience de membre de la Commission.

En écho à cette étude, c'est en distinguant trois séries d'enjeux distincts qu'on peut le mieux mesurer comment l'exercice du pouvoir d'initiative de la Commission a en partie changé de nature : d'abord la « mise sur agenda », ensuite la définition des « termes du débat », enfin les négociations conduisant à la finalisation des textes.

S'agissant de la « mise sur agenda », c'est-à-dire de la définition des thèmes sur lesquels une initiative législative doit être lancée, les auteurs soulignent à juste

titre que la Commission est désormais conduite à tenir compte de manière croissante des orientations et suggestions du Conseil et du Parlement européen.

Ce travail préalable d'écoute et d'analyse est tout à fait logique et bienvenu, et me semble constituer la contrepartie politique naturelle du monopole de l'initiative législative que la Commission détient depuis le début de la construction européenne. Au-delà des institutions, un tel travail d'écoute concerne d'ailleurs également les acteurs économiques et sociaux, les ONG, et bientôt encore plus directement les citoyens ayant décidé de s'unir autour d'une proposition, dans le cadre du « droit d'initiative citoyenne » institué par le Traité de Lisbonne. C'est d'ailleurs parce qu'elle fait preuve d'une telle capacité d'écoute que la Commission a jusqu'ici *de facto* exercé un tel monopole en matière de justice et d'affaires intérieures, alors que les Traités accordent un pouvoir d'initiative à un groupe d'États membres.

S'agissant de la définition des « termes du débat », c'est-à-dire du contenu des textes législatifs qui vont être soumis à négociation, il est important de préciser que la Commission conserve une assez large marge de manœuvre.

L'étude a raison de souligner que la Commission s'efforce de tenir compte des positions des co-législateurs lorsqu'elle élabore sa proposition ; mais cela ne signifie pas nécessairement qu'une telle influence porte atteinte à sa capacité de privilégier les enjeux et les formulations qu'elle juge les plus adaptés aux besoins de l'UE en général. La portée des initiatives prises par la Commission est un élément essentiel de la dynamique des négociations avec le Parlement et le Conseil. La frilosité de telles initiatives ne permet pas d'assurer la meilleure défense de l'intérêt général de l'Union et la satisfaction des attentes des citoyens européens. Tout est affaire de volonté et d'habileté politiques – et il n'est à cet égard pas surprenant que l'étude puisse constater des différences entre les 4 collèges examinés, et que celui présidé par Jacques Delors puisse se distinguer.

S'agissant enfin des négociations conduisant à l'amendement et à la finalisation des textes législatifs, les auteurs ont parfaitement raison d'indiquer que l'extension de la procédure de codécision et la montée en puissance du Parlement européen ont limité le pouvoir d'influence de la Commission.

La mise en place de « trilogues » a en effet conduit Conseil et Parlement européen à négocier plus directement en leur qualité de détenteurs du pouvoir décisionnel en matière législative. La Commission peut souvent jouer un rôle moins central dans le cadre de ce trilogue, y compris dans l'exercice de sa capacité à retirer des propositions dont le contenu s'éloigne de manière sensible du projet qu'elle a soumis.

Au total, ces éléments d'analyse reflètent un exercice rénové de son pouvoir d'initiative législative par la Commission, qui conserve cependant un rôle majeur et irremplaçable. Voilà un constat qu'on pourrait étendre à l'ensemble de la méthode communautaire, dont l'originalité et l'efficacité ont elles aussi vocation à être préservées, tout en s'adaptant au nouveau contexte politique et institutionnel dans lequel agit l'UE.

António Vitorino
Président de *Notre Europe*

