

Résumé exécutif

Cette étude observe les modalités d'exercice et de maintien du pouvoir d'initiative législative de la Commission européenne au fil du temps en comparant une sélection de propositions législatives innovantes adoptées par quatre collèges, deux ans après leur prise de fonction : Delors (1991), Santer (1997), Prodi (2002), Barroso (2007).

Elle permet de tirer les principales conclusions suivantes :

1. Les changements apportés par les réformes successives des traités **n'ont pas modifié formellement le droit d'initiative législative de la Commission**; en revanche, son **exercice en pratique s'est érodé progressivement** en raison du développement et de la généralisation de la procédure de codécision.
2. La **pratique des négociations directes entre le Parlement européen et le Conseil** dès les premières étapes de la procédure de codécision a affecté la possibilité de la Commission de participer activement à la définition du contenu des mesures législatives, en amendant ou retirant ses propositions. En effet, dès le début du processus législatif, la Commission voit

augmenter de plus en plus son rôle « *d'honest broker* » visant à faciliter l'obtention d'un accord entre les deux co-législateurs.

3. L'affaiblissement du rôle de la Commission dans la procédure de codécision a également eu un **impact sur son pouvoir de définition du degré d'ambition de ses propositions** législatives. Ainsi, la Commission a commencé à tenir compte des positions des co-législateurs dès l'élaboration de la proposition, évitant de définir des objectifs contestés susceptibles d'être rejetés durant le processus de négociation.

4. Le pouvoir d'initiative législative a été également fortement érodé par le Conseil européen et le Conseil. En effet, la Commission s'est de plus en plus considérée comme politiquement tenue de suivre les « conclusions » du Conseil européen. En outre, au-delà de la possibilité du Conseil de pouvoir demander à la Commission de soumettre certaines propositions, possibilité sanctionnée par le Traité, ses résolutions sont considérées comme des « mandats » informels adressés à la Commission européenne.

5. L'analyse comparative des activités des quatre collèges montre quelques tendances intéressantes.

- Tout d'abord, au fil des années, on observe une **réduction de la part des propositions innovantes** adoptées par la Commission, ce qui peut s'expliquer par un épuisement des domaines politiques non traités, comme le marché intérieur pour le collège Delors, et par l'impact de l'initiative « Mieux légiférer », qui a débuté à la fin du mandat de Romano Prodi.
- Ensuite, l'extension de la procédure de codécision à de nouveaux domaines politiques s'est accompagnée d'une réduction de la durée nécessaire pour l'adoption des propositions législatives, et par une **diminution des conflits sur les propositions innovantes** de la Commission. Ainsi, le dernier « retrait politique » par la Commission européenne date de 1994.

6. Au total, l'introduction de la procédure de codécision dans le système décisionnel de l'Union européenne et le fonctionnement réel du système institutionnel ont transformé le rôle de la **Commission, passant du statut d'initiateur autonome à celui d'initiateur réactif**.

Il sera intéressant d'étudier si, et dans quelle mesure, les importantes modifications du droit d'initiative introduites par le traité de Lisbonne contribueront à éroder davantage le quasi-monopole du droit d'initiative législative que détient toujours formellement la Commission.

