

La Commission dans l'histoire de la construction européenne¹

Créée par le Traité de Rome (1957) sous la forme de la Commission des Communautés économiques européennes (CEE), la Commission européenne est une institution indépendante des États membres, force de proposition représentant l'intérêt général européen et chargée de mettre en œuvre et de défendre les Traités. Grâce à son vaste mandat, l'institution a pu jouer un rôle moteur dans certaines grandes étapes de la construction européenne. Son action paraît néanmoins connaître des cycles, reflétant des circonstances historiques et les personnalités qui la dirigent (notamment Walter Hallstein et Jacques Delors qui l'ont présidée pendant environ dix ans chacun). Comment la Commission a-t-elle pu, sous la houlette de certains de ses Présidents, se faire architecte de la construction communautaire ? Quel bilan pour l'action de la Commission ?

I. Issue des premiers pas de la construction européenne, la Commission aura marqué celle-ci, de 1960 aux années 1990, de façon variable

IA. Exécutif proactif dès l'origine, la Commission aura eu, dans les années 1970, un rôle plus discret

1. De la Haute Autorité à la Commission

Le premier exécutif européen fut la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), établie par le Traité de Paris de 1951 et sise à Luxembourg². Composée de 9 Commissaires³, elle disposait de pouvoirs importants sous le distant contrôle du Conseil des Ministres et face à une première Assemblée

1. On ne traitera pas ici de l'évolution historique des pouvoirs de la Commission.

2. Jean Monnet, qui avait conçu le projet de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), fut le premier président de la Haute Autorité de 1952 à 1955.

3. Les trois grands pays fondateurs (France, République fédérale d'Allemagne et Italie) disposaient de deux Commissaires chacun et les trois autres pays d'un seul Commissaire, pour un total de neuf membres, sans que cela ne pose guère de problème.

parlementaire peu contraignante¹. À l'inverse, la Commission de la CEE, instituée en 1957 et ancêtre de la Commission actuelle, contribue au processus décisionnel en héritant du monopole de proposition législative. Elle participe ainsi de la mise en œuvre des Traités et des décisions du Conseil, mais reste contrôlée par ce dernier. L'exécutif communautaire continue de fonctionner sur le principe de la collégialité comme la Haute Autorité de la CECA². Par la suite, la Commission de la CEE fut fusionnée avec celle de la CECA et celle de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA)³.

2. Le rôle très vite décisif du Président de la Commission

La fonction de Président de la Commission de la CEE est vite devenue très importante, même si le Président ne dispose pas d'un droit de vote spécial au Collège. W. Hallstein, ancien professeur de droit devenu diplomate allemand⁴, devient le premier Président de 1958 à 1967. Fédéraliste, politique, il s'attela à organiser l'administration de la Commission et à donner un élan politique à des grandes avancées comme la création du marché commun, nécessaire en vue d'établir petit à petit une union douanière à partir de 1968. Pendant son office, la Commission commença à partir de 1962 à gérer la Politique agricole commune (PAC), développée par son Vice-président néerlandais (1958-1972), Sicco Mansholt, et mit en œuvre la politique de la concurrence, la politique commerciale ou encore celle des transports. Son activisme et son comportement de chef de gouvernement se heurtèrent au Président de Gaulle⁵, qui décréta la « politique de la chaise vide » au Conseil de juin 1965 à janvier 1966. Cette crise s'acheva par le « compromis

1. La CECA a établi, en septembre 1952, une Assemblée commune de 78 membres issus des Parlements nationaux des six pays membres. Dans cette assemblée, les députés disposaient du pouvoir de renverser par une motion de censure la Haute Autorité mais pas de pouvoirs constitutionnels ou législatifs. Cette limitation des pouvoirs de l'Assemblée s'explique par deux éléments : d'une part, les questions traitées par la CECA étaient hautement techniques, ce qui laissait peu de place au politique ; d'autre part, le Traité faisait à cette époque lui-même loi.
2. Le Collège inclut toujours un ressortissant de chaque État membre mais pas plus de deux pour les « grands » États.
3. L'exécutif fut en effet regroupé avec les deux autres exécutifs préexistants par le Traité de Bruxelles (1965), formellement le « *Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes* », qui entra en vigueur en 1967. Ce Traité prévoit la fusion des exécutifs des trois Communautés européennes : la CECA issue du Traité de Paris (1951) ; la CEE mise en place par le Traité de Rome (1957) ; la CEEA mise en place par le Traité Euratom (1957). Le Traité a également fusionné les trois Conseils des Ministres des trois Communautés. C'est à partir de ce Traité que l'on parla de « Communautés européennes » au pluriel. Chacune des trois organisations conserva une existence juridique propre, bien qu'exercée par des institutions communes. La CECA fut néanmoins dissoute en 2002. À ce jour, seules subsistent la CEEA (« l'Euratom ») et la CEE (devenue « Communauté européenne ») reprises dans le pilier communautaire de l'« Union européenne » en 1993.
4. Après la présidence de la Commission, W. Hallstein fut un élu CDU au Bundestag puis présida le Mouvement européen. Il reste, à ce jour, le seul Allemand à avoir présidé la Commission.
5. De Gaulle avait souhaité, dès 1962, avec le plan Fouchet, freiner la dynamique communautaire au profit d'une coopération inter-gouvernementale. La proposition fut rejetée par les autres pays membres, ce qui donna à Hallstein les mains libres pour œuvrer en faveur de plus de communautarisation. Au printemps 1965, Hallstein proposa donc un plan visant à élargir le vote à la majorité et à donner plus de pouvoirs aux institutions communautaires dans le cadre d'une réforme du financement de la PAC. La France s'estima alors doublement lésée : elle perdait son droit de veto et ses capacités de financement d'une politique commune très importante pour elle.

de Luxembourg », qui préserva les intérêts vitaux des États¹ aux dépens de la Commission, désormais contrainte à plus de prudence dans ses propositions.

IB. Aux Commissions plus prudentes des années 1970 succède l'exceptionnelle Commission Delors

1. Des Commissions en retrait dans les années 1970

Le différend de 1965 laissa des traces : l'ancien Commissaire belge aux Relations extérieures, Jean Rey, Président de la Commission de 1967 à 1970, donna un rôle plus technique et discret à l'institution. Le primat des États sur l'approche communautaire, et donc sur la Commission, fut consacré lors du Sommet de La Haye de décembre 1969 : profitant du départ du Général de Gaulle, les six États membres s'accordèrent alors sur l'adhésion prochaine du Royaume-Uni, de l'Irlande, et du Danemark². Ces négociations d'adhésion furent conduites par la Commission et aboutirent à l'adhésion effective de ces trois États en 1973. À cette période fut également consolidée la PAC, et furent lancées des réflexions sur une monnaie et une politique étrangère commune³. Le prestige de la Commission fut néanmoins entamé par le départ en 1972 de son Président Malfatti qui préféra se présenter aux élections italiennes⁴. Par la suite, la Commission fut marginalisée par la création du Conseil européen en 1974. Ainsi, au tournant des années 1970, la Commission ne put faire grand-chose en raison du contexte économique (choc pétrolier et crise monétaire) autant que politique (renégociation des termes de l'adhésion britannique, tensions transatlantiques).

2. La Commission Delors : un bilan inégalé

Ancien Ministre socialiste des Finances français, ouvert aux compromis, Jacques Delors fut soutenu par F. Mitterrand et H. Kohl pour devenir Président de la Commission en 1985. Il souhaitait ardemment mettre fin à une période de langueur communautaire en approfondissant la Communauté dans les domaines économiques. Sa Commission bénéficia des travaux préparatoires, sans accomplissements notables néanmoins, de la Commission Thorn (1981-1985), en vue de l'Acte unique (1986) et de la suppression des obstacles techniques aux frontières. La Commission Delors

1. Le compromis de Luxembourg, décidé en janvier 1966, au terme de la période d'absence de la France au Conseil des Ministres de la CEE, impose une prise de décision à l'unanimité pour les votes touchant à un « intérêt vital », toutefois mal défini, d'un État membre.

2. Le Général de Gaulle était en effet farouchement opposé à l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE. Le président Pompidou, élu en 1969, n'était pas opposé à l'entrée du Royaume-Uni.

3. C'est en effet au Sommet de La Haye que furent mis en place le Comité Werner chargé d'élaborer des propositions pour l'Union économique et monétaire (UEM), lui-même issu des plans Barre (1969 et 1970), et le Comité Davignon, chargé de la coopération politique extérieure.

4. Ceci aboutit à l'intérim de l'ancien Vice-président Sicco Mansholt (1972-1973). Les Présidents suivants furent le Français François-Xavier Ortoli (1973-1977), le Britannique Roy Jenkins (1977-1981) et le Luxembourgeois Gaston Thorn (1981-1985).

contribua à la conception¹ puis à la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire (UEM), consacrée par le Traité de Maastricht (1992). D'autres réalisations sont dues à la Commission Delors : l'espace Schengen (1985), l'approfondissement du dialogue social européen², ou la création du programme d'échange-étudiant « Erasmus » (1987). Outre des améliorations institutionnelles³, son mandat a aussi vu la Commission négocier l'adhésion de l'Espagne et du Portugal (1986). Enfin, Jacques Delors reste reconnu pour sa vision d'une Europe confédérale et pour l'alchimie qu'il sut créer avec l'ensemble des dirigeants européens, en particulier français et allemand.

II. Le tournant du XXI^e siècle laisse initialement place à des exécutifs plus exposés et aux bilans plus mitigés

IIA. Les Commissions Santer, Prodi et Barroso, en retrait, ont été critiquées pour leurs insuffisances

1. Les résultats mitigés des Commissions Santer, Prodi et Barroso

La fin du mandat de J. Delors s'effectue alors que 12 pays sont sur la voie d'adopter la monnaie unique. Toutefois, sa succession cause des tensions : la Commission passe aux mains de J. Santer, option approuvée de justesse par le Parlement européen après des divisions entre États membres⁴. Cette Commission laisse le souvenir marquant d'avoir collectivement démissionné, en 1999, à la suite d'allégations de mauvaise gestion⁵. Néanmoins, elle eut aussi un bilan : l'un de ses Commissaires, le Français Y. Thibault de Silguy, veilla à la bonne introduction de l'Euro. Le

1. Jacques Delors aura participé à la conception de l'UEM en présidant le Comité Delors, qui remit un rapport sur le sujet en 1989.

2. Le dialogue social européen complète les pratiques nationales de dialogue social qui existent dans la plupart des États membres. Il englobe les discussions, les consultations, les négociations et les actions communes entreprises par les partenaires sociaux européens (employeurs et salariés). Son origine institutionnelle date du Traité de Rome mais une avancée importante a été franchie en 1985 lorsque Jacques Delors a réuni lors des premiers « entretiens de Val Duchesse » (résidence située dans les faubourgs de Bruxelles) les trois partenaires sociaux européens : la Confédération européenne des syndicats (CES) et les deux organisations patronales européennes (le Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics (CEEP) et l'Union des Industries de la Communauté européenne (UNICE), devenue depuis BusinessEurope).

3. En vertu du Traité de Maastricht (1992) furent décidés le passage des mandats des Commissaires et du Président la Commission de quatre à cinq ans, pour en aligner la durée avec ceux des parlementaires, et la consultation du Président de la Commission dans les choix des autres Commissaires.

4. La nomination de Jacques Santer est intervenue alors que le Premier ministre britannique John Major avait mis son veto à toute personnalité à même de poursuivre l'œuvre de J. Delors, tel le belge Jean-Luc Dehaene, soutenu par la France et l'Allemagne mais jugé trop fédéraliste par le dirigeant britannique.

5. La crise a commencé en décembre 1998 lorsque le Parlement européen refusa de donner *quibus* à la Commission pour l'exercice budgétaire de 1996. On reprocha à la Commission plusieurs actes de mauvaise gestion administrative et financière visant notamment la Commissaire, ancienne Première ministre française, Édith Cresson, accusée de favoritisme. La Commission démissionna avant qu'un vote de censure du Parlement européen ait eu lieu.

Président R. Prodi (1999-2004)¹, ne fit guère mieux que son prédécesseur. Sa Commission prépara certes l'introduction de l'Euro en 2002 et l'élargissement de 2004, mais fut exclue de la négociation du Traité de Nice, qui réforma mal les institutions, et ne put se faire entendre sur le respect du Pacte de Stabilité par la France et l'Allemagne. En outre, la Commission Prodi est associée à la signature du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004) qui n'entra jamais en vigueur. Enfin, les deux mandats de J.-M. Barroso (2004-2014) sont surtout associés à la crise financière, au cours de laquelle le Conseil européen reprit les rênes en marginalisant l'exécutif communautaire.

2. La Commission : un moteur de l'eurosepticisme ?

Au cours des Commissions Prodi et Barroso, les citoyens ont affiché un scepticisme plus net à l'égard de l'Union européenne. Ces exécutifs ont-ils une responsabilité particulière dans cette dynamique ? En avançant des textes majoritairement économiques, parfois perçus comme très libéraux, à l'instar de la directive Bolkestein (2005) ; en usant d'une communication technique parfois trop abondante et maladroite à l'égard de certains États ; ou en conservant des membres initialement contestés par le Parlement², il est possible de répondre par l'affirmative. À la décharge de la Commission, il peut néanmoins être rappelé que cette période fut marquée par l'adhésion de 12 nouveaux États, ce qui rendit la conclusion de compromis très difficiles, ainsi que par l'absence de projet européen structurant, qui explique le regain d'un tropisme bureaucratiques de l'institution. De la même façon, lorsque le Conseil européen a imposé ses décisions à la Commission au cours de la gestion de la crise de la zone Euro, la Commission ne put faire autre chose que de s'exécuter. Enfin, notons que la Commission a su faire avancer certains dossiers importants à cette période, comme la réforme de la réglementation et de l'architecture institutionnelle du système financier, en mettant notamment en musique l'Union bancaire à partir de 2012.

1. Docteur en droit, professeur d'économie à l'Université de Bologne, Romano Prodi a d'abord été un spécialiste de politique industrielle avant de mener une carrière politique au centre-gauche. Il fut Premier ministre italien de 1996 à 1998 puis de 2006 à 2008.

2. L'investiture de la Commission Barroso fut par exemple assez chaotique : cinq membres désignés furent contestés par le Parlement (notamment l'italien Rocco Buttiglione, chargé de la Justice et de la Sécurité, qui avait exprimé des positions jugées rétrogrades sur l'homosexualité et la famille) mais seuls trois d'entre eux furent finalement exclus par la Commission. Deux États firent la sourde oreille en imposant leurs candidats : les Pays-Bas maintinrent la controversée Commissaire à la Concurrence, Neelie Kroes, qui sera bien plus tard, après la fin de son mandat et suite aux « Bahamas leaks » révélés en 2016, accusée d'avoir caché des intérêts privés qu'elle avait gardé pendant son mandat de Commissaire, et le Danemark, qui plaça Mariann Fischer Boel à l'Agriculture.

IIB. La Commission Juncker, capitalisant sur les pouvoirs accrus de la présidence, est porteuse d'un nouvel élan

1. Le rôle plus affirmé du Président de la Commission

Longtemps « *primus inter pares* », le Président de la Commission a vu son autorité renforcée par les derniers Traités. Avec Amsterdam (1997) et Nice (2001) lui furent donnés pouvoirs de « définir les orientations politiques de la Commission » et de répartir les portefeuilles dévolus aux Commissaires, néanmoins toujours nommés par les États¹. Avec le Traité de Lisbonne (2007), la « présidentialisation » du poste fut accrue : le Président peut désormais nommer à sa guise les Vice-présidents ou contraindre un Commissaire à la démission². C'est ainsi que M. Juncker, désigné pour la première fois par le Conseil européen en « tenant compte » du résultat des élections européennes, put changer nettement l'organisation de la Commission et lui donner un caractère très politique³. Notons aussi que la Commission dispose depuis le Traité de Maastricht (1992) de compétences en matière de politique étrangère et de sécurité (PESC) : la charge en est confiée au Haut-Représentant de l'Union, qui est habilité à représenter celle-ci dans ce domaine⁴, alors que le Président de la Commission a aussi pouvoir de représenter l'UE en dehors de ces domaines.

2. Dans un contexte de « poly-crise », la Commission Juncker pose les bases d'une relance de l'UE⁵

La Commission Juncker, en place depuis 2014, officie dans un contexte de « poly-crise » inédit, marqué notamment par le « Brexit », les tensions politiques nées de la gestion de la crise financière et la crise migratoire. Consciente de la nécessité d'apporter des résultats concrets, elle a engagé plusieurs chantiers significatifs qui portent déjà leurs fruits. Afin de favoriser une relance de l'Union, elle met, sans doute plus que les précédentes Commissions, les États au défi de trancher des orientations politiques, tant en ce qui concerne l'avenir de l'Union que celui

1. En sus, le président de la Commission a le pouvoir de redistribuer ces portefeuilles en cours de mandat, ce qui fut par exemple fait sous la présidence de Juncker lorsque la Commissaire bulgare au budget Kristalina Georgieva démissionna pour rejoindre la Banque mondiale. Le portefeuille du budget fut confié au Commissaire allemand Günther Oettinger, en plus de son portefeuille de l'Économie et de la société numérique, ce qui fut un nouveau signe de l'influence allemande au sein de la Commission.
2. Ce pouvoir ne peut être exercé à l'encontre du Haut-Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, tout à la fois Vice-président de la Commission en charge des Relations extérieures et président de la formation Affaires étrangères du Conseil, qui ne put être démis de ses fonctions qu'à condition qu'il en soit conjointement décidé par le Conseil européen et le président de la Commission.
3. Le président Juncker a octroyé des portefeuilles politiques larges à sept Vice-présidents issus majoritairement de petits pays, chargés de coordonner le travail de Commissaires, afin de rendre l'action de la Commission lisible et efficace. Voir la fiche n° 4 consacrée à la Commission Juncker.
4. Le Haut-Représentant se repose dans cette tâche sur un réseau de 139 délégations hors de l'UE gérées par le Service européen d'Action extérieure (SEAE). Le SEAE, chargé de mettre en œuvre la politique étrangère commune (PESC), est composé de fonctionnaires du Secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de diplomates nationaux amenés à travailler avec les Ministères des Affaires étrangères nationaux afin de faire émerger une culture diplomatique commune.
5. Pour plus de détails sur les éléments énoncés dans cette sous-partie, voir la fiche n° 4 consacrée à la Commission Juncker.

de l'UEM. La Commission Juncker pousse également les États à prendre leurs responsabilités : c'est nettement le cas vis-à-vis du Royaume-Uni, avec qui elle négocie depuis 2017 au nom de l'Union les termes de son retrait et le cadre de relations futures¹ ; mais aussi avec l'ensemble de l'UE 27, dont certains membres rechignent à appliquer les accords de répartition des réfugiés pourtant actés au Conseil. L'action de la Commission Juncker inclut également un programme de travail ambitieux mais resserré, preuve que la Commission optimise l'emploi ses pouvoirs et son capital politique en les concentrant dans des projets qui peuvent faire date dans la construction européenne au lieu de se disperser dans des initiatives à la valeur ajoutée incertaine.

Conclusion

En définitive, le bilan historique de la Commission reflète étroitement la conjoncture politique européenne. Lorsque les États s'accordent sur des projets structurants, établissent des relations de confiance, et se reposent sur des institutions efficaces, l'exécutif communautaire peut porter des projets ambitieux. Lorsqu'au contraire, un « vide stratégique » caractérise l'histoire européenne, son action est le plus souvent plus discrète, promptement bureaucratique, et se réduit à la mise en œuvre de dossiers consensuels, comme on le vit au tournant des années 2000. Ceci explique que l'action de la Commission Juncker peut être jugée comme porteuse d'un nouvel élan, compte tenu du contexte post-crise.

1. La Commission mène en effet, sous la direction de Michel Barnier, ces négociations avec le Royaume-Uni, entamées en juin 2017. Elle le fait sous le contrôle du Conseil (qui a adopté un mandat de négociation en avril 2017 sans pour autant faire référence dans ce document au rôle de la Commission comme négociateur) et du Conseil européen, qui auraient pu, selon plusieurs observateurs (comme l'ancien président français Valéry Giscard d'Estaing), être chargés de cette tâche en raison de sa dimension éminemment politique.

La procédure législative ordinaire

Héritière de la procédure de codécision introduite par le Traité de Maastricht (1992), la procédure législative ordinaire (PLO) est devenue, grâce au Traité de Lisbonne (2007), la voie normale d'adoption de tout acte législatif par l'Union européenne¹. Cette transformation a induit de nouveaux équilibres entre les institutions impliquées : la Commission, le Conseil et le Parlement. La procédure, qui dépasse rarement les deux ans, peut être saluée au plan de son efficacité. Mais comment fonctionne-t-elle ? Quels pouvoirs offre-t-elle réellement aux institutions du triangle législatif (Commission, Conseil et Parlement) ? Les pratiques législatives de l'Union doivent-elles être encore améliorées et rendues plus transparentes ?

I. Les Traités ont étendu le champ de l'ancienne « co-décision » et l'ont renommée « procédure législative ordinaire »

IA. Pendant longtemps, les actes législatifs européens ont été adoptés sans impliquer le Parlement

1. De la « consultation » à la procédure législative ordinaire

Au début de la construction européenne, entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA, 1951) et l'Acte unique européen (1986), la procédure dite de « consultation » était la voie d'adoption exclusive de tout texte législatif². Elle prévoyait une adoption de l'acte par le Conseil, sur base d'une proposition de la Commission, et n'offrait qu'un rôle consultatif au Parlement européen, dont l'avis ne pouvait cependant être « court-circuité »³. L'Acte unique établit la procé-

1. Cette fiche ne traitera que des actes législatifs de l'Union qui peuvent être adoptés par procédure législative ordinaire, pas du droit dérivé européen (actes délégués et d'exécution) adopté par la Commission selon des procédures spécifiques en vue de mettre en œuvre les actes législatifs, notamment par l'établissement de normes et procédures additionnelles de nature technique.

2. Aux premiers temps de la construction européenne, et encore quelques années après l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct (1979), la procédure de consultation constituait le seul mode d'implication des parlementaires européens à la prise de décision. C'est l'instauration, à partir des années 1980, des procédures de « coopération » et de « co-décision », puis de la procédure législative ordinaire, qui a progressivement restreint le champ de la procédure de consultation, qui continue néanmoins d'exister de manière plus marginale (cf. *infra*).

3. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a consacré par deux fois l'importance de cet avis du Parlement dans la procédure de consultation : dans l'arrêt *Roquette* (1980), elle oblige le Conseil à attendre l'avis du Parlement avant d'adopter un texte ; dans l'arrêt *Parlement/Conseil* (1992), elle prévoit que le