

LE DROIT D'INITIATIVE LEGISLATIVE DE LA COMMISSION EUROPEENNE: THEORIE ET PRATIQUE

I. Le régime juridique du Traité de Rome

Le Traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 Mars 1957, a octroyé à la Commission européenne ce qu'on appelle le droit quasi-exclusif de l'initiative législative. Ce droit consiste dans la capacité d'élaborer et de soumettre au législateur communautaire (le Conseil seul en 1957, le Conseil et le Parlement européen aujourd'hui) les propositions d'actes législatifs européens en fonction - et donc après identification - de l'intérêt général européen. Cette compétence attribuée à la Commission européenne par les Etats membres est quasi exclusive, en ce sens qu'elle était valable pour toutes les matières prévues par le Traité de Rome (les seules exceptions étant celles prévues par les anciens articles 28, 84 et 213, à savoir les droits de douane, les transports aériens et maritimes ainsi que les statistiques). Ces exceptions ont été supprimées par la suite, de sorte que le droit exclusif d'initiative législative de la Commission a été généralisé à tous les domaines de compétence communautaire. En revanche, certaines dérogations au monopole de l'initiative législative de la Commission ont été introduites plus tard par le Traité de Maastricht en faveur des Etats membres. En effet, aussi bien en matière de politique étrangère que pour les affaires intérieures et judiciaires, tout Etat membre pouvait saisir le Conseil d'un projet de décision au même titre que la Commission européenne.¹

Le droit quasi exclusif de l'initiative législative octroyé à la Commission est un élément essentiel de la *méthode dite communautaire*. Ce système de décision propre à la Communauté est caractérisé par les éléments suivants:

¹ Comme l'on verra plus tard (voir conclusions), ce système a été modifié par le Traité de Lisbonne qui a confié notamment à un quart d'Etats membres la capacité de proposer un acte législatif en matière d'affaires intérieures et judiciaires.

- 1) la Commission est l'institution habilitée à proposer les projets législatifs en tant que représentante de l'intérêt général européen ; cela implique que, sauf exceptions (voir ci-dessus), le législateur - à savoir le Conseil des Ministres selon le Traité de Rome - peut décider uniquement s'il est saisi d'une proposition de la Commission;
- 2) le Conseil peut décider à la majorité qualifiée dans la plupart des cas à l'issue d'une période transitoire fixée par le traité;
- 3) le Conseil ne peut décider à la majorité qualifiée qu'avec l'accord de la Commission. Dans la négative, l'unanimité des Etats membres est nécessaire pour s'écarter de la proposition de la Commission.

Ce système, conçu par les *pères fondateurs*, était fondé, pour l'essentiel, sur une dialectique entre une institution indépendante dotée du quasi monopole de l'initiative législative (la Commission) et une institution constituée de représentants des Etats membres (le Conseil) qui ne se différencie guère, par sa composition, d'une Conférence intergouvernementale traditionnelle. Dans le schéma des auteurs du Traité de Rome, le rôle du Parlement européen était uniquement consultatif, bien que le jalon d'une augmentation future des pouvoirs du Parlement européen était placé dans l'ancien article 138, qui en prévoyait à terme l'élection au suffrage universel direct. Cette conception restreinte de la *méthode communautaire* a été dépassée par les nouveaux pouvoirs législatifs octroyés au Parlement européen après son élection au suffrage universel en 1979, notamment par la procédure dite de *codécision* introduite par le Traité de Maastricht en 1993, Par conséquent, aujourd'hui, la *méthode communautaire* est caractérisée par un nouvel élément, à savoir le pouvoir de codécision du Parlement européen en tant que représentant des peuples européens pour la plupart de la législation européenne (il s'agit désormais d'environ 90% des lois européennes en vertu du Traité de Lisbonne).

II. L'origine du droit d'initiative législative de la Commission

Pourquoi Jean Monnet et les autres auteurs du Traité de Rome avaient-ils imaginé de confier à la Commission européenne le quasi monopole de l'initiative législative alors que dans les Etats membres, le droit de proposer les lois est octroyé aussi bien à l'organe législatif (à savoir le Parlement) qu'à l'organe exécutif (à savoir le gouvernement)? Sur le plan historique, l'expérience des commissions bilatérales franco-britanniques entre les deux guerres mondiales avait sans doute inspiré à Jean 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 autorité **indépendante** disposant de l'expertise et de la légitimité suffisantes pour identifier le bien commun.² Cette autorité aurait dû disposer d'une administration autonome capable d'analyser aussi bien les législations nationales que les intérêts des différents Etats membres en vue d'identifier l'intérêt général européen, à savoir le bien commun. Contrairement à la méthode intergouvernementale, où l'on cherche en règle générale à identifier le minimum commun dénominateur entre les intérêts des différents partenaires, l'intérêt général européen poursuivi par la *méthode communautaire* n'est pas nécessairement l'addition des intérêts nationaux de tous les Etats membres, ni à fortiori le minimum commun dénominateur entre ces intérêts. Il suffit de songer aux quotas de pêche : les Etats membres ont tous intérêt à augmenter les quotas de captures dont disposent leurs pêcheurs, alors que l'Union européenne pourrait avoir intérêt à réduire les quotas pendant une année déterminée afin de préserver les ressources halieutiques à l'avenir.³

En résumé, les raisons justifiant l'octroi à la Commission du quasi-monopole de l'initiative législative sont essentiellement les suivantes:

- 1) Comme indiqué ci-dessus, l'élaboration d'une *loi européenne* exige l'identification préalable de l'intérêt général de l'Union moyennant la connaissance et prise en considération des législations nationales et des intérêts de tous les Etats membres. Cela serait difficilement réalisable sans disposer d'une Administration plurinationale chargée d'examiner un problème et ses possibles solutions en analysant les législations nationales et les intérêts spécifiques de tous les Etats membres. C'est pour cela que la Commission dispose d'une Administration composée d'environ 25.000 fonctionnaires de toutes les nationalités et qu'elle consulte un vaste réseau d'organismes et d'experts nationaux avant d'élaborer une proposition législative.⁴

² Dans ses Mémoires (page 101), Jean 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».

³ Un autre exemple est celui des franchises fiscales : les Etats membres peuvent avoir un intérêt à les maintenir alors que l'Union européenne pourrait avoir intérêt à les supprimer.

⁴ La Commission consulte, avant d'élaborer ses propositions, environ 1400 groupes d'experts nationaux dont la liste est reprise dans un registre publié sur un site informatique. Elle consulte, en outre, les organisations de la société civile concernées par le projet d'une éventuelle réglementation.

2) La deuxième raison, moins connue, pour l'octroi à la seule Commission du droit d'initiative législative (avec les exceptions déjà rappelées) est qu'il aurait été difficile d'octroyer le même pouvoir au Parlement européen dans la mesure où celui-ci devrait soumettre son projet à l'approbation de l'autre organe législatif, à savoir le Conseil des Ministres, dont la composition et la représentativité sont bien différentes de celles du Parlement européen. En effet, alors que le Parlement européen a une composition dégressivement proportionnelle (chaque Etat membre dispose d'un nombre de députés en fonction de son poids démographique avec une correction en faveur des pays les moins peuplés), le Conseil des Ministres est composé d'Etats membres disposant de droits de vote en fonction de leur taille mais avec une pondération différente (plus favorable aux moyens et petits Etats membres). Le Traité de Lisbonne prévoit, en revanche, une représentation des Etats au sein du Conseil, pour l'essentiel, intégralement proportionnelle à leur population, mais toujours différente par rapport à celle du Parlement européen. Par conséquent, il serait difficile d'imaginer que le Conseil puisse statuer à la majorité qualifiée des Etats membres sur base d'un projet législatif émanant du Parlement européen à partir d'une représentation différente de ces mêmes Etats membres. L'on voit mal, en effet, comment les intérêts des *petits* pays pourraient-ils être pris suffisamment en considération dans un Parlement européen composé sur la base d'une proportionnalité très favorable aux "grands" pays. Par exemple, comment un projet de loi voté par le Parlement européen pourrait-il tenir compte des intérêts du Luxembourg ou de Malte qui disposent de cinq ou six députés par rapport aux quatre-vingt dix-neuf de l'Allemagne? Ce problème ne se pose pas par rapport à la Commission européenne car celle-ci est censée élaborer sa proposition législative de manière indépendante et sur base d'un intérêt général européen sans aucun lien avec la représentativité des Etats membres. Par exemple, la Commission pourrait estimer que, dans le domaine des services de téléphonie mobile, la législation finlandaise est la plus avancée (ou celle qui a donné les meilleurs résultats) et que, par conséquent, elle se prête mieux à être généralisée au niveau européen. C'est d'ailleurs ce principe d'identification de l'intérêt général européen qui justifie la règle selon laquelle le Conseil doit statuer à l'unanimité s'il entend s'écarter de la proposition de la Commission, alors que la majorité qualifiée est suffisante dans la plupart des cas pour procéder à son adoption.

Le système conçu par les *pères fondateurs* avait 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 sur la base de sa proposition, éventuellement modifiée en vue de recueillir un consensus plus large que celui du texte initialement proposé. Toutefois, la pratique du Conseil consistant à ne voter que très rarement à la majorité qualifiée depuis le soi-disant *compromis de Luxembourg*⁵ entre Janvier 1966 et début 1985 a affaibli fortement le rôle de la Commission. Il en est allé de même avec l'introduction par le Traité de Maastricht de la procédure de codécision qui a contribué à modifier les rapports de force entre les Institutions par rapport aux intentions initiales des *pères fondateurs*.⁶

III. L'indépendance de la Commission

Naturellement, l'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 garde-fous qui garantissent *l'indépendance effective du Collège* malgré l'influence que les Etats membres exercent *de facto* sur les Commissaires désignés:⁷

- le *caractère plurinationnel 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

⁵ Ce compromis – en réalité le constat d'une divergence d'opinion entre la France et les autres cinq Etats membres de l'époque – reconnaissait de facto aux Etats un « droit de veto » sur les décisions qui pouvaient affecter leurs intérêts «très importants».

⁶ Voir notamment « Paolo Ponzano: Le processus de décision dans l'Union européenne » dans la « Revue des Affaires européennes » n.1, 2001/2002.- Mys & Breesch, éditeurs.

⁷ Comme le souligne A. Marchini Camia, dans le « Commentaire J. Mégret, Vol. 9, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2000, 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*".

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 Commissaire trop "*national*". Cela explique d'ailleurs pourquoi la Commission vote très rarement à la majorité simple;⁸

- *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.⁹

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.

IV. L'exercice effectif par la Commission de son droit d'initiative législative.

Un examen rétrospectif de l'exercice du droit d'initiative par la Commission fait apparaître que, pendant la première phase du processus d'intégration, grosso modo jusqu'à la fin des années '60, la Commission a proposé, pour l'essentiel, les

⁸ 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. Au demeurant, la Commission présidée par M. Barroso n'a jamais procédé à un vote pendant la période 2004-2009.

⁹ Cas cité dans le Commentaire Mégret, *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).

mesures nécessaires à l'application des dispositions du Traité de Rome (règlements agricoles, politique commerciale commune, politique commune des transports, mise en œuvre de la libre circulation pour les marchandises et les services, liberté d'établissement pour les personnes, etc.) La seule exception significative a été le paquet de propositions financières liées à la politique agricole en Mai 1965 (qui furent jugées abusives par le gouvernement français et qui furent la cause – ou le prétexte – du retrait de la France des travaux du Conseil, à savoir la crise dite de la *chaise vide* qui fut résolue par le soi-disant *compromis de Luxembourg* en Janvier 1966).

Dans une deuxième période – entre la fin des années '60 et 1985 – la Commission a élaboré pour l'essentiel des propositions visant à harmoniser les législations nationales afin de réaliser progressivement les *quatre libertés* et a proposé, avec des résultats variables, les premières mesures de nouvelles politiques communautaires (sociale, environnementale, industrielle, de recherche, etc.) qui seront incluses successivement parmi les compétences communautaires par l'Acte Unique de 1986 et le Traité de Maastricht. Il est vrai que, durant ces années, la Commission a utilisé son droit d'initiative de manière plus ambitieuse en ayant recours plus souvent à l'art.235 pour étendre de facto les compétences communautaires (phénomène connu sous l'appellation de "*creeping competences*"). Toutefois, il faut rappeler que les initiatives de la Commission dans cette période faisaient suite souvent à des invitations du Conseil européen et que la Commission avait subordonné l'exercice de son droit d'initiative à certains critères restrictifs – nommés critères de Comblain-la-Tour du nom de la localité belge où ces critères furent adoptés en 1978 – qui avaient anticipé en partie le principe de subsidiarité introduit ensuite par le Traité de Maastricht.

Dans la période 1985-1992, l'initiative législative de la Commission a été exercée pour l'essentiel en vue de parachever le marché intérieur au moyen des environ 300 directives prévues par le Livre blanc de Jacques Delors de 1985. Cet ensemble de propositions visant à harmoniser le plus grand nombre possible de dispositions nationales qui produisaient encore des obstacles à la libre circulation de biens, services et capitaux a été considéré par la suite, lors des polémiques explosées au moment de la ratification du Traité de Maastricht, comme un exemple évident de l'excès de réglementation européenne. Cette critique doit être nuancée, cependant, par le fait que les Etats membres avaient accepté à priori la liste des 300 directives contenues dans le Livre blanc de la Commission et que le Conseil avait effectivement adopté, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité, 279 de ces 300 actes législatifs dans la période 1986-1992.

En réalité, les critiques adressées aux *eurocrates* de Bruxelles pour leur prétendue volonté de réglementer au niveau européen la plupart des activités économiques et de créer des normes européennes pour toute une série de produits ne tenaient pas compte du fait que la plupart des initiatives législatives de la Commission répondaient à des requêtes précises des Etats membres ou des opérateurs économiques intéressés. Il suffit de rappeler, à titre d'exemple, le cas des normes sanitaires pour la fabrication des fromages à pâte molle (comme le Brie ou le Camembert français). Ces normes furent demandées à la Commission par les producteurs français de fromages en raison de leurs difficultés d'exporter leurs produits vers les pays du Nord de l'Europe qui appliquaient des normes sanitaires plus sévères. Toutefois, lorsque la Commission proposa des normes sanitaires européennes pour cette qualité de fromages, les autorités françaises, y compris le Président de la République de l'époque, dénoncèrent la tentative de la Commission européenne de supprimer la traditionnelle méthode artisanale utilisée pour fabriquer certains fromages français à pâte molle.¹⁰

Une liste de ces exemples serait très longue et dépasserait les limites du présent article. On pourrait rappeler cependant les cas des normes européennes sur les dimensions des cages de certains animaux (veaux, porcs, poulets) qui avaient pour but d'harmoniser les conditions de concurrence à la demande de certains Etats membres ou alors la directive sur l'utilisation d'additifs dans la bière qui visait à permettre la commercialisation des bières belges, françaises ou néerlandaises en Allemagne contrairement aux prescriptions de la loi allemande sur la pureté de la bière datant de 1516.

Une recherche effectuée pour l'année 1991 – à savoir avant l'introduction dans le Traité de Maastricht du principe de subsidiarité – fait apparaître que, sur les environ 500 initiatives législatives de la Commission (règlements, directives ou décisions), seulement 6% étaient des initiatives spontanées de la Commission (par exemple la libéralisation du marché du gaz et de l'électricité ainsi que celle de certains services de télécommunications ou l'harmonisation des droits d'auteur). Dans les autres cas, la Commission n'avait fait que traduire en actes législatifs les requêtes de réglementations provenant du Conseil (qui avait pour pratique de voter chaque année un nombre toujours croissant de *résolutions* ou autres sollicitations législatives adressées à la Commission), des Etats membres individuellement, des opérateurs économiques ou imposées par les engagements

¹⁰ Ce cas est cité, entre autres, dans le livre de Y.T. De Silguy, «Le syndrome du diplodocus» - Ed. Albin Michel, 1996, page. 93.

internationaux de la Communauté européenne. Cela ne signifie pas que la Commission ne soit pas responsable politiquement de ses propositions législatives, notamment à l'égard du Parlement européen. Cela signifie cependant que, dans la plupart des cas, les normes européennes ne sont pas *inventées* par les *eurocrates* de Bruxelles mais qu'elles répondent à des besoins réels et à des requêtes précises des Etats membres et des opérateurs économiques intéressés.

Cependant, à la suite de l'introduction dans le Traité de Maastricht du principe de subsidiarité, le nombre de nouvelles initiatives législatives de la Commission a fortement diminué dans les années successives (on a recensé seulement 19 nouvelles propositions de législation primaire en 1996 et encore moins en 1997). Cette diminution de l'activité législative a été la conséquence, d'une part, de la réalisation quasi achevée du marché intérieur et, d'autre part, de la volonté politique de la Commission Santer de produire un nombre toujours croissant de documents de consultation et d'orientation (Livres blancs, Livres verts, communications, etc.) à partir de la devise "*agir moins pour agir mieux*".

V. Les limites au droit d'initiative de la Commission

Il y a lieu de relever que, bien que le droit d'initiative de la Commission soit resté pratiquement inaltéré à travers toutes les modifications des Traités depuis l'Acte unique, le Conseil a introduit progressivement des pratiques non prévues par le Traité aux fins de conditionner le pouvoir d'initiative de la Commission. La plus significative est la pratique du Conseil de voter des résolutions ou conclusions qui contiennent, d'une part, des orientations politiques applicables à un secteur déterminé de l'activité communautaire et, d'autre part, des invitations directes à la Commission pour qu'elle procède à des études et présente au Conseil des propositions législatives. Dans ce dernier cas, il s'agit d'une application de l'art. 152 du Traité de Rome (devenu art. 241 dans le Traité de Lisbonne). A cela s'ajoutent les nombreux *mandats* confiés à la Commission par le Conseil européen et, depuis le Traité de Maastricht, les demandes analogues adressées à la Commission par le Parlement européen (encore que ce dernier en fasse un usage moins fréquent en raison de l'exigence procédurale de réunir une majorité absolue pour les adopter).

Au cours des années '90, le Conseil a adopté, sur initiative de la Présidence, entre 30 et 40 résolutions ou conclusions par semestre, sans compter les engagements pris la Commission elle-même sous forme de déclarations au procès-verbal en vue de faciliter la décision du Conseil. Bien que la Commission ne soit pas juridiquement tenue à satisfaire les demandes du Conseil, du Parlement européen, voire même du Conseil européen, elle se considère politiquement engagée à y

donner suite dans la plupart des cas, d'autant plus que les résolutions du Conseil sont normalement adoptées à l'unanimité des Etats membres. Pour ce qui est du Conseil européen, la Commission se considère engagée par la présence du Président de la Commission et sa participation à l'adoption des conclusions de la Présidence. Pour ce qui concerne les demandes du Parlement européen, la Commission, tout en s'étant engagée à en tenir le plus grand compte, ne leur donne pas suite systématiquement. Toutefois, un refus non motivé à l'égard du Parlement européen pourrait entraîner des conséquences dans les relations politiques avec ce dernier.

D'autres limites au droit d'initiative de la Commission découlent des activités de programmation législative développées progressivement par les Institutions communautaires depuis le milieu des années '80. En particulier, le Conseil a introduit en 1986 la procédure dite « Ersboell » (du nom du Secrétaire général du Conseil de l'époque) d'après laquelle la Présidence tournante du Conseil établissait son programme de travail semestriel, en consultation avec la Commission et le Secrétariat général du Conseil. Bien que la Commission gardait la maîtrise de ses propositions pour le semestre à venir, il lui était politiquement difficile de ne pas remettre une proposition attendue par la Présidence et déjà incluse dans son programme de travail. De même, le Parlement européen a obtenu au cours des années '90, au moyen d'accords interinstitutionnels, des engagements de la Commission visant à lui remettre son programme de travail annuel et à discuter d'éventuels compléments à lui apporter. Ces engagements sont devenus politiquement plus « contraignants » au fil des années. Certes, la Commission demeure toujours libre de soumettre de nouvelles propositions non prévues par son programme de travail (en raison d'événements nouveaux), mais son droit d'initiative exclusif est devenu de plus en plus « encadré » par la programmation législative interinstitutionnelle. D'ailleurs, la disposition sur la programmation législative pluriannuelle introduite dans le Traité de Lisbonne a sans doute facilité le maintien du droit d'initiative « exclusif » de la Commission que certains parlementaires avaient contesté lors des premiers débats au sein de la Convention européenne (l'autre élément rassurant pour le co-législateur européen ayant été l'introduction d'une obligation pour la Commission de motiver un éventuel refus de soumettre une proposition demandée par le Parlement ou par le Conseil : voir les artt. 225 et 241 du TFUE).

Les limites du présent article ne permettent pas d'examiner tous les changements intervenus dans la pratique et dans le comportement des Institutions qui ont affecté de facto la manière dont la Commission a exercé son droit d'initiative. Il suffit de

rappeler que le droit d'initiative de la Commission a pour corollaire le droit pour la Commission de modifier sa proposition au cours de la procédure législative, de retirer celle-ci en cas de dénaturation par le législateur et de subordonner à son accord une décision majoritaire au sein du Conseil. Or, comme cela a été relevé par de nombreux commentateurs, la Commission elle-même a fait preuve d'une autolimitation très importante dans l'exercice de ses prérogatives (voir notamment l'article de Anne Rasmussen : "*Challenging the Commission's right of initiative*" in *West European Politics*, Vol. 30, No. 2, 244-264, Mars 2007). En résumé, la Commission n'a plus exercé des retraits *politiques* de ses propositions pour cause de dénaturation depuis 1996 (cas de la directive sur les *fonds de retraite*) et s'est opposée de plus en plus rarement à des décisions majoritaires au sein du Conseil, même si celles-ci ne répondaient pas entièrement aux objectifs de sa proposition initiale (voir ci-dessous) : en fait, l'accord possible du co-législateur est devenu de plus en plus l'exigence prioritaire de la Commission, fut-ce au détriment du niveau d'ambition de sa proposition. Cette évolution, combinée avec le rôle croissant d'orientation politique du Conseil européen, a eu pour effet de réduire considérablement l' "*agenda-setting power*" de la Commission européenne.

VI. Le droit d'initiative et la "*better regulation*"

Avec le Livre blanc sur la gouvernance européenne adopté en juillet 2001, la Commission présidée par M. Prodi a voulu rénover la méthode communautaire et améliorer la manière dont ses propositions étaient conçues et élaborées. Ce faisant, la Commission Prodi a entendu tenir compte des nouveaux instruments visant à mieux légiférer ("*better regulation*") conçus notamment au sein de l'OCDE et mis en application par plusieurs Etats membres, notamment par le Royaume-Uni. Ce dernier a donné une impulsion politique importante à l'introduction de nouveaux mécanismes (notamment l'analyse d'impact et la consultation des "*stakeholders*") s'appuyant en particulier sur le rapport du groupe Mandelkern (du nom de son Président) remis aux Institutions en décembre 2001.

La Commission européenne a mis en place progressivement depuis 2002 une série d'instruments visant à améliorer le mode d'élaboration des nouvelles lois européennes ainsi que le contenu des lois existantes. Il faut noter, au passage, que les lois européennes actuellement en vigueur sont au nombre d'environ 11.000, dont environ 6.500 *constituent des lois européennes indépendantes*, à l'exclusion de celles visant à modifier la législation existante.

Comme indiqué ci-dessus, les initiatives visant à *mieux légiférer* au niveau européen ont été les suivantes :

- a) la Commission a adopté dès 2002 des normes minimales pour la *consultation* de tous les milieux concernés par une loi européenne. A cet effet, par exemple, toutes les parties intéressées disposent d'un délai minimum de huit semaines pour se prononcer sur un projet de loi européenne. En outre, la Commission s'est obligée à donner un "*feedback*" du résultat des consultations, c'est-à-dire à informer les organisations consultées des conclusions qu'elle tire de la consultation et de la suite qu'elle entend y donner. Ces normes minimales ont été réexaminées en 2007 et la Commission Barroso s'est engagée à les appliquer plus efficacement en améliorant son "*feedback*" et en assurant la pluralité des opinions ;
- b) la Commission a commencé à évaluer plus systématiquement depuis 2003 l'impact économique, social et environnemental de ses propositions de loi avant leur approbation par le Collège des Commissaires. A ce jour, elle a complété et publié environ 350 *analyses d'impact* de ses propositions. De telles analyses sont réalisées par les services compétents de la Commission, avec l'assistance d'une expertise externe là où celle-ci s'avère nécessaire, sur la base de *lignes directrices* publiées au Journal officiel de l'Union européenne et périodiquement revues. En outre, la Commission Barroso a mis en place un organe interne de contrôle (*Impact Assessment Board*), sous l'autorité du Président de la Commission, en vue d'assurer que les analyses d'impact soient effectuées conformément aux normes de qualité requises et en s'appuyant sur une expertise externe là où celle-ci s'avère nécessaire. La Commission a également fait procéder à une analyse externe indépendante de ses mécanismes internes en vue d'y apporter les améliorations jugées nécessaires;
- c) dans le cadre de ses analyses d'impact, la Commission a renforcé le contrôle du respect du *principe de subsidiarité* inscrit dans les Traités en vue d'examiner si une loi européenne est véritablement nécessaire et si elle apporte une valeur ajoutée par rapport à ce que les Etats membres pourraient faire eux-mêmes au niveau national. C'est ainsi qu'en 2007, par exemple, la Commission Barroso a renoncé à proposer une loi européenne dans trois domaines (droit des sociétés, services financiers, protection des témoins) où la valeur ajoutée d'une initiative européenne n'a pu être démontrée;
- d) la Commission a engagé une stratégie ambitieuse de simplification des lois européennes existantes en vue de rendre celles-ci plus conformes aux

standards d'une bonne réglementation. A ce titre, elle a proposé d'abroger ou de remplacer environ 450 actes législatifs jugés obsolètes et de simplifier le contenu d'environ 180 lois européennes existantes;

- e) la Commission a lancé également un programme d'actions visant à réduire de 25%, d'ici 2012, le coût des charges administratives imposées aux entreprises par la législation européenne (objectif, par ailleurs, repris à son compte par le Conseil européen);
- f) sur un plan plus général, la Commission a renforcé la consultation préalable à l'élaboration de ses propositions par la conclusion *d'accords de coopération* avec le Comité des régions et le Comité économique et social européen, par la *publication de Livres blancs, Livres verts* et autres *documents de consultation*, par la mise sur Internet de ses avant-projets de lois européennes, etc.

La Commission présidée par M. Barroso a renforcé l'utilisation des mécanismes décrits ci-dessus dans l'exercice de son droit d'initiative. Elle a amélioré la qualité des analyses d'impact, grâce notamment à l'action de l'*Impact Assessment Board*. Elle a progressé sur la voie de la réduction des charges administratives en s'appuyant sur les travaux d'un groupe d'experts à haut niveau présidé par M. Stoiber. En outre, la Commission Barroso a retiré environ 70 propositions déposées par les Commissions précédentes en raison non seulement de leur caractère obsolète mais aussi du non-respect des critères de la "*better regulation*". Pour la première fois dans l'histoire de la Commission, celle-ci a réexaminé de manière critique l'exercice du droit d'initiative fait par les Collèges précédents. L'exercice du droit d'initiative par la Commission Barroso a été caractérisé aussi par deux éléments supplémentaires : d'une part, le Président Barroso a mis l'accent souvent sur l'opportunité de présenter des propositions réalistes qui soient plus facilement acceptables par les Etats membres et par le législateur européen (Conseil et Parlement européen) plutôt que des propositions très ambitieuses qui restent cependant sur la table du Conseil. D'autre part, la Commission Barroso a préféré souvent ne pas s'opposer dans le cadre de la procédure de codécision à des accords entre le Conseil et le Parlement européen qui ne correspondaient pas entièrement aux objectifs de sa proposition initiale (voir par exemple la dernière directive concernant la libéralisation du secteur des télécommunications). Il faut cependant ajouter, par souci de vérité, que cette dernière évolution a démarré avant la Commission Barroso, lorsque la Commission a renoncé à utiliser l'arme du retrait de ses propositions face à un accord envisagé entre Conseil et Parlement européen (voir ci-dessus).

VII. Conclusions

Le Traité de Lisbonne n'a modifié que de manière limitée le régime juridique du Traité de Rome concernant le droit d'initiative de la Commission. L'art. 17, par. 2 du TUE stipule en effet qu'un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les Traités en disposent autrement. A l'exception de certains actes qui relevaient déjà de l'initiative du Parlement européen ou du Conseil (voir, par exemple, la procédure électorale uniforme), les changements essentiels apportés par Lisbonne ont été la suppression du droit d'initiative de la Commission en matière de politique étrangère (par ailleurs jamais exercé par celle-ci) au profit du Haut Représentant pour la PESC ainsi que la suppression du droit d'initiative individuel des Etats membres en matière d'espace de liberté, sécurité et justice au profit d'un droit exercé collectivement par un quart d'Etats membres. Par conséquent, on pourrait en tirer la conclusion que, sur le plan juridique, la situation n'a pas fondamentalement changé par rapport au Traité de Rome.

En revanche, sur le plan de l'exercice effectif par la Commission de son droit d'initiative, la situation a changé de manière beaucoup plus radicale. D'une part, les nouveaux engagements pris par la Commission et visant à consulter plus largement et plus systématiquement toutes les parties intéressées au processus législatif (Etats membres, autres Institutions y compris le Comité économique et social européen et le Comité des régions, les groupes de pression, les organisations de la société civile, etc.) conduisent nécessairement à une certaine *dilution* du niveau d'ambition initiale de la Commission dans la mesure où il devient politiquement nécessaire de prendre dûment en compte le résultat de ces consultations. Il en va de même en raison de l'introduction des autres instruments de la "*better regulation*" – tels que les analyses d'impact - qui conditionnent aussi le contenu de la proposition de la Commission. D'autre part, l'élargissement de l'Union à 27 Etats membres rend plus difficile le choix d'une législation nationale en tant que modèle pour la future loi européenne (en raison de la plus grande diversité des législations existantes au sein de l'Union) et plus nécessaire la recherche d'une solution médiane qui puisse réunir une majorité qualifiée au sein du Conseil et une majorité absolue au sein du Parlement européen. D'autre part, comme cela a été relevé précédemment, la Commission elle-même a décidé récemment d'appliquer une approche plus *consensuelle* dans l'exercice de son droit d'initiative. Enfin, le rôle croissant d'orientation politique exercé par le Conseil européen et l'exigence de rechercher un accord précoce entre Parlement européen et Conseil au cours de la première lecture de la procédure de codécision sont

autant de facteurs qui expliquent l'érosion progressive de facto du droit d'initiative de la Commission et de son pouvoir d'agenda-setter. Toutefois, cette évolution ne devrait pas conduire la Commission à rechercher d'emblée le plus petit dénominateur commun dans l'élaboration de ses propositions sous peine de remplacer la méthode dite communautaire par la méthode intergouvernementale (où les intérêts de certains Etats membres priment sur les autres et qui a, d'ailleurs, largement prouvé son inefficacité dans l'histoire du processus d'intégration européenne).¹¹

PAOLO PONZANO

*Senior Fellow auprès du Centre Robert Schuman
de l'Institut universitaire européen*

¹¹ Voir notamment le document sur « La méthode communautaire » remis par M. Barnier et M. Vitorino à la Convention européenne en Avril 2002.