



LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission est l'institution de l'Union qui a le monopole de l'initiative législative et elle dispose de pouvoirs exécutifs importants dans des domaines tels que la concurrence et le commerce extérieur. Elle est le principal organe exécutif de l'Union européenne et se compose d'un collège de membres comptant un commissaire par État membre. Elle supervise la mise en œuvre du droit de l'Union et le respect des traités par les États membres; elle préside aussi les comités chargés de l'application du droit de l'Union. L'ancien système de comitologie a été remplacé par de nouveaux instruments juridiques, à savoir les actes d'exécution et les actes délégués.

BASE JURIDIQUE

L'article 17 du traité sur l'Union européenne (traité UE), les articles 234, 244 à 250, 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et le [traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes](#) (traité de fusion)^[1].

HISTORIQUE

Initialement, chaque communauté était dotée de son propre organe exécutif: la Haute autorité pour la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951), ainsi qu'une commission pour chacune des deux communautés créées par le traité de Rome (1957), la CEE et Euratom. Ces organes ont été fusionnés en une Commission européenne unique le 8 avril 1965 en application du traité de fusion (voir fiche [1.1.2](#)).

COMPOSITION ET STATUT JURIDIQUE

A. Nombre de membres

Pendant longtemps, le nombre de commissaires par État membre était fixé à un au minimum et deux au maximum. Au départ, le traité de Lisbonne prévoyait un nombre de commissaires correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres à partir du 1^{er} novembre 2014. Parallèlement, il a introduit un élément de flexibilité en permettant au Conseil européen de déterminer le nombre de membres de la Commission (article 17, paragraphe 5, du traité UE). En 2009, le Conseil européen a décidé que la Commission continuerait à compter un nombre de commissaires égal au nombre d'États membres.

[1]JO P 152 du 13.7.1967, p. 2.



B. Mode de désignation

Le traité de Lisbonne précise que le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen le candidat à la présidence de la Commission, en tenant compte des résultats des élections européennes et après avoir procédé aux consultations appropriées (conformément à la déclaration 11 relative à l'article 17, paragraphes 6 et 7, du traité UE, figurant en annexe du traité). Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent (article 17, paragraphe 7, du traité UE).

Statuant à la majorité qualifiée, le Conseil de l'Union européenne (ci-après le «Conseil») approuve, d'un commun accord avec le candidat élu, la liste des autres candidats aux postes de commissaire établie suivant les propositions faites par les États membres.

Le président et les autres membres de la Commission, y compris le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sont soumis en tant qu'organe au vote d'approbation du Parlement européen et sont ensuite nommés par le Conseil européen, à la majorité qualifiée.

Depuis le traité de Maastricht, le mandat de commissaire correspond à la durée de la législature du Parlement européen, soit cinq ans, et il est renouvelable.

C. Obligation de rendre des comptes

1. Responsabilité personnelle (article 245 du traité FUE)

Les membres de la Commission:

- exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union; en particulier, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions extérieures d'aucun gouvernement ou autre organisme;
- ils n'exercent aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non.

Un membre de la Commission peut être démis d'office par la Cour de justice, à la requête du Conseil ou de la Commission elle-même en cas de violation de ces obligations ou s'il a commis une faute grave (article 247 du traité FUE).

2. Responsabilité collective

La Commission est collectivement responsable devant le Parlement, en vertu de l'article 234 du traité FUE. Si le Parlement adopte une motion de censure à l'encontre de la Commission, les membres de cette dernière doivent démissionner collectivement, y compris le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui doit démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission.

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

La Commission travaille sous la direction de son président, qui décide de son organisation interne. Le président répartit les portefeuilles entre les membres. Chaque commissaire est ainsi investi de la responsabilité pour un domaine d'action déterminé et de l'autorité sur les services administratifs correspondants. Après avoir obtenu l'approbation du collège, le président nomme les Vice-présidents choisis en son sein.



Le Haut Représentant est automatiquement un Vice-président de la Commission. Un membre de la Commission doit présenter sa démission si le président, après approbation du collège, le lui demande.

La Commission dispose d'un secrétariat général comprenant 31 directions générales chargées de l'élaboration, de la gestion et de la mise en œuvre des politiques, de la législation et des fonds de l'Union européenne. Il existe en outre 22 services spécialisés (services et organismes) qui traitent de questions ad hoc ou horizontales. On peut citer l'Office européen de lutte antifraude, le service juridique, le service des archives historiques, l'Office des publications, le Centre européen de stratégie politique et le groupe de travail pour les négociations avec le Royaume-Uni. On compte également six agences exécutives, parmi lesquelles figure l'Agence exécutive pour la recherche, qui accomplissent des missions que la Commission leur a déléguées, mais qui sont dotées de leur personnalité juridique propre. À quelques exceptions près, la Commission prend ses décisions à la majorité de ses membres (article 250 du traité FUE).

La Commission se réunit toutes les semaines pour débattre de questions politiquement sensibles et adopter des propositions qui doivent être approuvées au moyen de la procédure orale, tandis que dans le cas des questions moins sensibles, l'adoption s'effectue selon la procédure écrite. Les mesures relatives à la gestion ou à l'administration peuvent être adoptées selon un dispositif d'octroi de pouvoirs, en vertu duquel le collège confère à l'un de ses membres le pouvoir de prendre des décisions en son nom (cela concerne tout particulièrement les aides agricoles et les mesures antidumping), en cas de délégation des décisions à un niveau administratif, en principe aux directeurs généraux.

COMPÉTENCES

A. Pouvoir d'initiative

La Commission, en règle générale, a le monopole de l'initiative dans le processus législatif de l'Union (article 17, paragraphe 2, du TUE) et élabore à ce titre les propositions législatives qu'adopteront les deux organes décisionnels que sont le Parlement européen et le Conseil.

1. Un plein pouvoir d'initiative: le pouvoir de proposition

a. Initiative législative

Le pouvoir de proposition constitue la forme la plus achevée du pouvoir d'initiative en ce sens que, d'une part, il est toujours exclusif et que, d'autre part, il est contraignant pour l'autorité de décision dans la mesure où celle-ci ne peut statuer en l'absence de proposition ni fonder sa décision sur autre chose que la proposition présentée.

La Commission élabore et présente au Conseil et au Parlement toutes les propositions législatives (règlements ou directives) nécessaires pour appliquer les traités (voir fiche [1.2.3](#)).



b. Initiative budgétaire

La Commission élabore un projet de budget, qu'elle présente au Conseil et au Parlement, conformément à l'article 314 du traité FUE (voir fiche [1.2.5](#)).

c. Relations avec les pays tiers

Dès lors que le Conseil lui octroie un mandat à cet effet, la Commission est chargée de négocier les accords internationaux conformément aux articles 207 et 218 du traité FUE, accords qui sont ensuite présentés au Conseil en vue de leur conclusion. Cette procédure s'applique également aux négociations en vue de l'adhésion à la convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 6, paragraphe 2, du traité UE). En matière de politique étrangère et de sécurité, les accords sont négociés par le Haut Représentant. En vertu de l'article 50 du traité UE et de l'article 218, paragraphe 3, du traité FUE, la Commission présente également des recommandations sur l'ouverture de négociations dans le cadre d'un retrait de l'Union européenne.

2. Un pouvoir d'initiative restreint: le pouvoir de recommandation ou d'avis

a. Dans le cadre de l'Union économique et monétaire (voir fiche [2.6.2](#))

La Commission joue un rôle dans la gestion de l'Union économique et monétaire (UEM). Elle présente au Conseil:

- des recommandations pour l'élaboration d'un projet de grandes orientations de politique économique des États membres; elle émet des avertissements lorsqu'il existe un risque que ces politiques ne soient pas conformes aux orientations en question (article 121, paragraphe 4, du traité FUE);
- des propositions d'évaluation visant à permettre au Conseil de déterminer si un État membre présente un déficit excessif (article 126, paragraphe 6, du traité FUE);
- des recommandations sur les mesures à prendre lorsqu'un État membre n'appartenant pas à la zone euro connaît des difficultés avec sa balance des paiements, conformément à l'article 143 du traité FUE;
- des recommandations concernant le taux de change entre la monnaie unique et les autres monnaies, ainsi que les orientations générales de la politique de change, conformément à l'article 219 du traité FUE;
- dans le cadre du Semestre européen, une évaluation des programmes d'action nationaux ainsi qu'un projet de recommandations par pays.

b. Dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune

Dans ce domaine, de nombreuses compétences ont été transférées de la Commission au Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et au Service européen pour l'action extérieure (SEAE). La Commission peut cependant soutenir le Haut Représentant lorsqu'il présente au Conseil une proposition relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (article 30 du traité UE). Le Haut Représentant est aussi Vice-président de la Commission.



B. Pouvoir de contrôle de l'application du droit de l'Union

La Commission est chargée, en vertu des traités, de veiller à la bonne application de ceux-ci ainsi que de toute décision prise en vue de leur mise en œuvre (droit dérivé). Elle est en cela la gardienne des traités. Elle s'acquitte de cette mission au moyen, principalement, de la procédure visée à l'article 258 du traité FUE engagée contre les États membres qui omettent de satisfaire à une obligation qui leur incombe en vertu des traités.

C. Pouvoirs d'exécution

1. Les pouvoirs d'exécution conférés par les traités

Les principaux pouvoirs conférés à la Commission sont les suivants: exécuter le budget (article 317 du traité FUE); autoriser les États membres à prendre les mesures de sauvegarde prévues par les traités, en particulier pendant les périodes de transition (article 201 du traité FUE, par exemple); veiller à l'application des règles de concurrence et, en particulier, contrôler les aides d'État conformément à l'article 108 du traité FUE.

Dans le contexte des plans de sauvetage financier adoptés pour faire face aux crises de la dette que connaissent certains États membres, la Commission est chargée de la gestion des fonds mobilisés et garantis par le budget de l'Union. La Commission est également habilitée à modifier la procédure de vote dans le cadre du mécanisme européen de stabilité (MES) en permettant au Conseil des gouverneurs de statuer à une majorité qualifiée spéciale (85 %) au lieu de l'unanimité si elle estime (d'un commun accord avec la BCE) que le rejet d'une décision d'octroi d'assistance financière menacerait la viabilité économique et financière de la zone euro (article 4, paragraphe 4, du traité instituant le MES) (voir fiche [2.6.8](#)).

2. Les pouvoirs d'exécution délégués par le Parlement et le Conseil

Conformément à l'article 291 du traité FUE, la Commission exerce les compétences qui lui sont conférées pour la mise en œuvre des actes législatifs adoptés par le Conseil et le Parlement.

Le traité de Lisbonne a introduit les «règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission» [article 291, paragraphe 3, du traité FUE et règlement (UE) n° 182/2011]. Ceux-ci remplacent le mécanisme de comitologie par deux nouveaux instruments, à savoir la procédure consultative et la procédure d'examen. Ils consacrent le droit de regard du Parlement et du Conseil et prévoient une procédure d'appel en cas de conflit.

3. Actes délégués

Le traité de Lisbonne a aussi introduit une nouvelle catégorie d'actes, situés entre les actes législatifs et les actes d'exécution. Ces «actes non législatifs délégués» (article 290 du traité FUE) sont des actes «de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif» (également appelé l'«acte de base»). En principe, le Parlement dispose du même droit de regard que le Conseil.



D. Pouvoirs de réglementation et de consultation

Il est assez rare que les traités accordent à la Commission des pleins pouvoirs en matière de réglementation. L'article 106 du traité FUE constitue une exception en ce sens: il habilite la Commission à veiller à l'application des règles de l'Union européenne relatives aux entreprises publiques et aux entreprises chargées des services d'intérêt économique général et à adresser, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres.

Les traités accordent à la Commission le pouvoir de formuler des recommandations ou de soumettre des rapports et des avis dans de nombreux cas. Ils disposent également que celle-ci doit être consultée sur certaines décisions, telles que les décisions d'adhésion de nouveaux membres à l'Union (article 49 du traité UE). La Commission est aussi consultée, en particulier, sur la modification des statuts des autres institutions et organes tels que le statut des députés au Parlement européen, du médiateur européen ou encore de la Cour de justice.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

La Commission est la principale interlocutrice du Parlement sur les questions législatives et budgétaires. Le contrôle parlementaire du programme de travail de la Commission et de son exécution revêt une importance croissante pour garantir une plus grande légitimité démocratique de la gouvernance de l'Union.

Giorgio Mussa
05/2019

