

LA RÉFORME DE LA COMMISSION : ENTRE EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ

Yves Bertoncini | directeur de Notre Europe - Institut Jacques Delors

António Vitorino | président de Notre Europe - Institut Jacques Delors, membre de la Commission européenne (1999-2004)

RÉSUMÉ

1. Les principaux enjeux politiques à appréhender pour réformer la Commission

- Les membres de la Commission n'étant pas élus directement, la légitimité de la Commission est nécessairement double : elle repose sur le Conseil européen (un commissaire par État membre) autant que sur le Parlement européen (dont les membres élisent le président de la Commission et investissent le collège).
- Une application effective du principe de collégialité est nécessaire afin de promouvoir une vision politique large : la taille du collège peut la rendre plus difficile, mais c'est le rôle du président d'œuvrer en ce sens. Le fait d'avoir un commissaire par État peut aussi transformer le collège en « COREPER III », mais le profil politique des commissaires est aussi déterminant pour le dynamisme de la Commission.
- Les pouvoirs du Parlement européen ont été renforcés par tous les traités successifs, et le Conseil européen est apparu plus légitime en période de crise. En temps « normal », la Commission devrait être plus influente si elle est bien conduite, y compris grâce à un nouveau collège bénéficiant d'une légitimité renforcée.

2. Des évolutions fonctionnelles basées sur le jeu politique

- La légitimité et l'efficacité de la Commission dépendent d'abord du profil de ses membres, dont la sélection revient aux États membres, sous le contrôle du Parlement européen : c'est à ces deux acteurs de nommer les bons commissaires aux bons postes.
- L'organisation interne plus verticale qu'il faut promouvoir au sein du collège devrait découler non seulement des pouvoirs du président en matière d'attributions des responsabilités entre ses membres, mais aussi d'un nouvel usage du statut des 6 vice-présidents, qu'il faut choisir en fonction de leurs poids politiques, et non pour compenser l'étroitesse de leur portefeuille.
- Les président et vice-présidents de la Commission coordonneront l'action des autres commissaires, dont les portefeuilles seront connectés à leurs sept domaines de compétences respectifs, sur la base d'un système de « clusters ».
- Les périmètres et noms précis de ces 7 « clusters » peuvent varier (*voir proposition Annexe 1*), mais l'enjeu clé est que ces clusters rassemblent des commissaires agissant en fonction des mêmes réalités fonctionnelles et au service des mêmes grands objectifs politiques.
- Le principe de collégialité sera pleinement appliqué et utilisé (discussion politique ouverte au lieu d'endossement formel de décisions techniques) si des votes sont régulièrement organisés lors des réunions de la Commission.

3. Une possible consolidation légale de ces évolutions fonctionnelles

- Le « règlement intérieur » de la Commission devrait être revu afin de faciliter la mise en place du système de clusters, par exemple en donnant des pouvoirs spécifiques aux vice-présidents et en revoyant les procédures d'habilitation et de délégation.
- Après avoir reçu le pouvoir de se séparer des membres du collège, le président de la Commission devrait être en mesure de nommer lui-même les commissaires. Cette modification des traités renforcerait la probabilité d'avoir les bons commissaires aux bons postes, et donnerait en outre davantage de pouvoirs verticaux au président de la Commission.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. Les principaux enjeux politiques à appréhender pour réformer la Commission	4
1.1. La légitimité de la Commission est forcément double	4
1.1.1. Enjeux diplomatiques : un commissaire par État membre	4
1.1.2. Enjeux civiques : une contribution substantielle du Parlement européen	5
1.2. L'efficacité de la Commission repose sur des éléments collectifs et personnels	6
1.2.1. L'enjeu de la collégialité (pour intégrer une vision politique globale)	6
1.2.2. L'enjeu du dynamisme	6
1.3. La légitimité et l'efficacité de la Commission sont aussi liées au contexte inter-institutionnel	7
1.3.1. La Commission perdue dans le « triangle des Bermudes institutionnel »	7
1.3.2. La primauté du contexte politique	7
2. Quelques évolutions fonctionnelles mais substantielles basées sur le jeu politique	7
2.1. Sur le plan humain : une Commission bien composée	7
2.1.1. Éléments de <i>statu quo</i> : la zone euro comme clé de voûte de l'union politique	8
2.1.2. Éléments d'évolution : « les bons commissaires aux bons postes »	8
2.2. Sur le plan organisationnel : un collège plus fonctionnel basé sur des clusters	9
2.2.1. Éléments de <i>statu quo</i> : les États membres sur un pied d'égalité	9
2.2.2. Éléments d'évolution (1) : six véritables vice-présidents au sein d'un véritable collège	9
2.2.3. Éléments d'évolution (2) : un président, six vice-présidents, donc sept clusters	10
3. Une possible consolidation légale de ces évolutions fonctionnelles	11
3.1. Éléments de <i>statu quo</i> : la double nature représentative de la Commission	11
3.2. Éléments d'évolution : un président et des vice-présidents de la Commission plus puissants	11
3.2.1. Un nouveau Règlement intérieur à la Commission pour organiser le système des clusters	11
3.2.2. Un amendement léger mais décisif du traité sur la nomination des commissaires	12
CONCLUSION	12
ANNEXE 1 6 UN PRÉSIDENT, SIX VICE-PRÉSIDENTS, 21 AUTRES COMMISSAIRES, DONC 7 CLUSTERS	13
SUR LES MÊMES THÈMES...	14

INTRODUCTION

L'Union européenne (UE) doit faire face à des défis économiques, sociaux, identitaires et géopolitiques de grande envergure, qui requièrent avant tout des réponses politiques précises et efficaces s'appuyant sur des actions appropriées, et qui méritent toute l'attention et l'énergie des décideurs et des parties prenantes. Il n'est pour autant pas moins important de se concentrer sur les institutions européennes qui doivent apporter ces réponses politiques et, parmi celles-ci, sur la Commission européenne, dont les missions et le bon fonctionnement sont au cœur de l'UE et sont déterminants pour son impact et son image.

Maintenant que la procédure de désignation du prochain président de la Commission est en route, il est nécessaire de s'attaquer à des problèmes internes en apparence plus techniques, mais dont l'importance est, en fait, capitale, pour voir comment il serait possible de réformer la Commission de façon à la rendre à la fois plus efficace et plus légitime à court terme. Si l'on se réfère à d'autres analyses et recommandations récentes promouvant une telle réforme¹, il apparaît clairement que son objectif premier devrait être d'encourager une vision plus politique et transversale de la Commission, plutôt qu'une vision technique et sectorielle comme celle qui a tendance à prévaloir et qui empêche la Commission de jouer le rôle clé qui devrait être le sien par rapport aux États membres et aux opinions publiques. Pour faire bref, il nous faut une Commission plus « unie dans la diversité », ce qui signifie surtout une Commission plus unie, dans la mesure où sa diversité interne est déjà garantie par la présence et l'action de vingt-huit commissaires et plus de trente directions générales.

Dans un tel contexte, il est important de rappeler qu'une précédente réforme de la Commission avait déjà été débattue et adoptée au début de la dernière décennie : elle avait pour but de réduire le nombre de commissaires – et donc la taille du collège – sur la base du « principe de rotation égale » (*voir Encadré 1 ci-dessous*). Mais cette réforme n'a finalement pas été appliquée, suite au « Non irlandais » de 2008 et au vu de la résistance implicite de certains autres États membres.

Cet échec confirme que, pour réussir, une réforme de la Commission doit avant tout prendre en compte des enjeux politiques sous-jacents (en particulier en termes de légitimité), plutôt que de ne s'attacher qu'à des questions techniques telles que la taille du collège (*voir Partie 1*). Il convient dès lors d'encourager des évolutions politiques à la fois significatives et acceptables, de façon à ce que la Commission fonctionne de manière plus collégiale et sur la base de clusters dans les prochaines années (*voir Partie 2*). L'impact de ces changements politiques pourra par ailleurs être renforcé par l'introduction d'adaptations légales limitées à moyen terme (*voir Partie 3*).

1. Voir, par exemple Fabian Zuleeg, « A more effective structure for the Commission », European Policy Center, Mars 2014 ; « Proposal by the Friends of the European Commission » for a new organisation », 2014 ; Jean-Dominique Giuliani, « Que changer à Bruxelles ? Comment améliorer rapidement le fonctionnement des institutions européennes ? », *Questions d'Europe No. 317*, Fondation Robert Schuman, 16.06.2014.

1. Les principaux enjeux politiques à appréhender pour réformer la Commission

Les enjeux devant être pris en compte quant à la légitimité et à l'efficacité de la Commission sont de nature variable (géopolitiques, légaux, techniques, mais aussi humains) et peuvent être traités et modifiés avec plus ou moins de facilité². Il est impératif de les identifier correctement de façon à bien définir le champ d'application d'une réforme de la Commission qui soit à la fois concrète et réalisable.

1.1. La légitimité de la Commission est forcément double

“ LA LÉGITIMITÉ DE LA COMMISSION EST NÉCESSAIREMENT DOUBLE ET REPOSE SUR LE CONSEIL EUROPÉEN ET SUR LE PARLEMENT EUROPÉEN

Dans la mesure où les membres de la Commission ne sont pas directement élus, la légitimité de la Commission émane des États membres ainsi que du Parlement européen ; cette double légitimité correspond à la double nature de l'UE, une Union de citoyens et une Union d'États ou une « Fédération d'États nations » selon les termes de Jacques Delors, ce qui soulève des questions d'ordre diplomatique et civique.

1.1.1. Enjeux diplomatiques : un commissaire par État membre

Tous les États membres veulent être présents à la Commission, vu les pouvoirs de cette institution (en particulier le monopole de l'initiative législative et le contrôle de l'exécution du droit de l'UE). Cela dote la Commission d'une nature représentative venant à la fois des États membres et de la majorité du Parlement européen, qui approuve la désignation du président et du collège.

L'idée d'une présence non permanente de tous les États membres a été introduite par le traité de Nice (*voir Encadré 1*), qui propose un « système de rotation strictement égale entre les États membres, permettant de refléter l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres ». Un tel système était paradoxal puisqu'il a réaffirmé le besoin des États membres d'être présents, mais pas tous en même temps. Suite au « Non irlandais » de 2008 pas appliquer cette réforme et pour maintenir le principe « un État membre = un commissaire ».

Le choix de ce *statu quo ante* n'a pas permis de résoudre les problèmes d'efficacité qui avaient conduits à cette proposition de réforme, et qui doivent donc être traités différemment (*voir Partie 2*). Il souligne l'importance des enjeux de légitimité, qui peuvent aussi être invoqués sur au moins deux autres points :

- les « grands États membres » ont le sentiment que le fait d'être tous placés sur un pied d'égalité (avec chacun un commissaire) ne reflète pas la puissance respective des pays (avant le traité de Nice, il y avait deux commissaires issus des grands États membres de l'UE au lieu d'un).
- les États membres de la zone euro se sentent mal à l'aise face à des décisions prises par une Commission dans laquelle dix membres sur vingt-huit (soit plus d'un tiers) viennent de pays n'appartenant pas à la zone euro.

2. Pour plus de précisions, voir Yves Bertoncini et Valentin Kreiling, avec des contributions de José Manuel Barroso, Jacques Delors et António Vitorino, « Séminaire sur la méthode communautaire. Éléments de synthèse », *Synthèse*, Notre Europe, février 2012.

ENCADRÉ 1 ➤ Dispositions des traités de l'UE sur la représentation des États membres à la Commission

Article 17.5. du traité sur l'Union européenne

À partir du 1^{er} novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux **deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre.**

Les membres de la Commission sont choisis parmi les ressortissants des États membres selon un **système de rotation strictement égale entre les États membres permettant de refléter l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres.** Ce système est établi à l'unanimité par le Conseil européen conformément à l'article 244 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 244 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Conformément à l'article 17, paragraphe 5, du traité sur l'Union européenne les membres de la Commission sont choisis selon un **système de rotation** établi à l'unanimité par le Conseil européen qui se fonde sur les principes suivants :

- a) **les États membres sont traités sur un strict pied d'égalité** pour la détermination de l'ordre de passage et du temps de présence de leurs ressortissants au sein de la Commission ; en conséquence, l'écart entre le nombre total des mandats détenus par les ressortissants de deux États membres donnés ne peut jamais être supérieur à un ;
- b) sous réserve du point a), chacune des Commissions successives est constituée de manière à refléter **d'une manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres.**

1.1.2. Enjeux civiques : une contribution substantielle du Parlement européen

La représentativité de la Commission dérive également de sa connexion avec les élections du Parlement européen : la nomination de ses membres doit être approuvée par le Parlement européen (article 17.7 du TUE et déclaration n°11) et le collège peut se voir censuré par le Parlement européen.

La réforme introduite par le traité de Lisbonne a créé un lien plus formel entre la désignation du président de la Commission et les résultats des élections européennes, même si le président est toujours nommé par le Conseil européen (*voir Encadré n°2*).

Cinq partis politiques ont exploité cette nouvelle disposition du traité de Lisbonne pour créer un lien plus direct entre le vote populaire et le nouveau président, en essayant d'influencer plus directement le choix du Conseil européen ; une telle situation aurait pu générer un conflit entre les groupes politiques du Parlement européen et le Conseil européen, mais un accord a finalement abouti pour soutenir le candidat du parti arrivé premier aux élections européennes de mai 2014 (à savoir Jean-Claude Juncker)³.

Les autres membres de la Commission sont choisis par « le Conseil, d'un commun accord avec le président élu », et la Commission est soumise « en tant que collège à un vote de confiance du Parlement européen » (*voir Encadré 2, article 17.5*). La contribution du Parlement européen est donc très limitée, même si les auditions organisées par les commissions parlementaires peuvent avoir un impact sur le résultat du processus de nomination : soit via le rejet de tel ou tel commissaire proposé, comme cela est arrivé dans un passé récent ; soit via la réattribution des portefeuilles, sur la base du profil personnel des commissaires, mais aussi de leur affiliation partisane – deux éléments clés pour l'efficacité et la légitimité des commissaires et de la Commission au sens large.

3. Si Jean-Claude Juncker est investi, ce sera seulement la deuxième fois depuis 1979 que l'affiliation partisane d'un nouveau président de la Commission correspondra au groupe politique le plus important du Parlement européen (l'autre exemple étant José Manuel Barroso en 2004) – pour plus de détails sur ce point, voir Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Qui présidera la Commission européenne ? Une question à choix multiple », *Policy Paper No. 113*, Notre Europe – Institut Jacques Delors / Fondation Robert Schuman, juin 2014

ENCADRÉ 2 ► Dispositions des traités de l'UE sur la désignation des membres de la Commission

Article 17.3. du traité sur l'Union européenne

Le mandat de la Commission est de **cinq ans**.

Les membres de la Commission sont choisis en raison de leur **compétence générale** et de leur **engagement européen** et parmi des personnalités offrant toutes garanties d'**indépendance**. **La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance**. Sans préjudice de l'article 18, paragraphe 2, les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leurs fonctions ou l'exécution de leurs tâches.

Article 17.7. du traité sur l'Union européenne

En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. **Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent**. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure.

Le Conseil, d'un commun accord avec le président élu, adopte la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission. Le choix de celles-ci s'effectue, sur la base des suggestions faites par les États membres, conformément aux critères prévus au paragraphe 3, deuxième alinéa, et au paragraphe 5, second alinéa.

Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont **soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation du Parlement européen**. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée.

1.2. L'efficacité de la Commission repose sur des éléments collectifs et personnels

1.2.1. L'enjeu de la collégialité (pour intégrer une vision politique globale)

La taille du collège (28 membres) est souvent présentée comme un obstacle au bon fonctionnement d'une véritable collégialité au sein de la Commission.

Le profil et le style du président sont aussi mentionnés comme éléments-clés en ce qui concerne la façon dont peut fonctionner une véritable collégialité (le choix systématique d'anciens Premiers ministres depuis l'ère Delors semble avoir restreint le caractère collégial du fonctionnement de la Commission).

“ **UNE APPLICATION EFFECTIVE DU PRINCIPE DE COLLÉGIALITÉ EST NÉCESSAIRE AFIN DE PROMOUVOIR UNE VISION POLITIQUE LARGE** ”

Il n'est pas simple de faire interagir efficacement les commissaires et les DG pour qu'ils adoptent et promeuvent une vision politique commune basée sur quelques priorités essentielles ; l'impact technique du Secrétariat général et des consultations interservices a, dès lors, alimenté le débat sur la création de « clusters » rassemblant les commissaires et DG travaillant dans le même domaine et œuvrant pour des objectifs politiques identiques (*voir Partie 2*).

1.2.2. L'enjeu du dynamisme

Le principe « un commissaire par État membre » peut transformer le collège en une sorte de « COREPER III », moins à même de prendre des initiatives paneuropéennes basées sur l'intérêt général de l'Union.

La taille de la Commission peut générer trop de portefeuilles, avec des commissaires individuellement désireux de proposer de nouvelles initiatives (c'est-à-dire trop ?), alors que la Commission devrait se concentrer davantage sur de réelles priorités et donc limiter le nombre de ces initiatives.

Le profil des commissaires choisis par le Conseil (en collaboration avec le président de la Commission) est souvent considéré comme un facteur-clé dans le dynamisme du collège – de véritables acteurs politiques sont nécessaires.

1.3. La légitimité et l'efficacité de la Commission sont aussi liées au contexte inter-institutionnel

1.3.1. La Commission perdue dans le « triangle des Bermudes institutionnel »

Les pouvoirs du Parlement européen ont été continuellement renforcés par les traités successifs, y compris ses pouvoirs de surveillance et de contrôle à l'égard de la Commission.

Le Conseil européen est désormais une institution européenne, dont le président permanent peut être vu comme en concurrence avec le président de la Commission, au moins en ce qui concerne la définition des principales orientations de l'UE.

1.3.2. La primauté du contexte politique

“ EN TEMPS 'NORMAL',
LA COMMISSION DEVRAIT
ÊTRE PLUS INFLUENTE SI
ELLE EST BIEN CONDUITE ”

En temps de « gestion de crise » (période récente), le Conseil européen peut être considéré comme un « pompier » plus légitime que ne peut l'être la Commission (cela s'applique également à la BCE) ; le Conseil européen peut aussi être perçu comme un « architecte » incontournable lorsqu'il s'agit de bâtir des solutions fondées sur des traités (communautaires ou non, à la condition que ces solutions octroient un rôle-clé aux institutions européennes, y compris la Commission) ; la Commission joue, quant à elle, un rôle central en tant que « maçon », en particulier dans l'élaboration des nouvelles dispositions législatives⁴.

En des temps plus « normaux », la Commission devrait devenir plus influente si elle est bien conduite, en particulier avec un nouveau collègue bénéficiant d'une légitimité nouvelle et renforcée.

2. Quelques évolutions fonctionnelles mais substantielles basées sur le jeu politique

Une bonne appréhension des éléments d'analyse mentionnés plus haut incite à soutenir les propositions présentées ci-dessous dans la perspective d'un renforcement de la légitimité et de l'efficacité de la Commission dans les années à venir.

La Commission devrait continuer de dépendre de la double confiance du Conseil européen et du Parlement européen, mais son fonctionnement et son impact pourraient être améliorés sur la base de trois séries de changements, dont les fondements communs consistent à s'appuyer sur la logique du jeu politique européen traditionnel, plutôt que sur une révision en profondeur des traités (à savoir : le profil des commissaires, le rôle des vice-présidents et les pouvoirs du président).

2.1. Sur le plan humain : une Commission bien composée

Il peut sembler naïf et vain de rappeler que la légitimité et l'efficacité de la Commission reposent d'abord sur le profil de ses membres, dont la sélection relève des États membres, sous le contrôle du Parlement européen :

4. Pour plus amples développements sur ce point, voir Yves Bertoncini, « Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'œil », Policy Paper No. 94, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013.

ils ne peuvent dès lors pas se plaindre d'avoir une Commission inefficace, s'ils ne placent pas eux-mêmes les « bons commissaires aux bons postes » sur la base des principes politiques suivants.

2.1.1. Éléments de *statu quo* : la zone euro comme clé de voûte de l'union politique

Une règle tacite s'est imposée depuis le lancement de l'Union économique et monétaire et la création de ce que l'on appelle « l'espace Schengen » : tous les présidents de la Commission nommés depuis lors proviennent d'États membres appartenant à ces deux grandes réalisations de la construction européenne⁵, qui constituent la clé de voûte de l'union politique.

Vu l'intensité des débats politiques générés autour de ces deux espaces, et en particulier ceux survenus durant ce que l'on appelle la « crise de la zone euro », il semble hautement souhaitable de continuer à appliquer cette règle. C'est aussi vrai en ce qui concerne la position du commissaire en charge d'Ecofin, qui a vocation à être originaire d'un pays de la zone euro.

2.1.2. Éléments d'évolution : « les bons commissaires aux bons postes »

**“ C'EST AU CONSEIL
ET AU PARLEMENT DE
NOMMER LES BONS
COMMISSAIRES AUX BONS
POSTES ”**

Le président de la Commission doit être nommé sur la base d'un profil proactif et de sa volonté de servir le Conseil européen et le Parlement européen ; il ou elle ne doit pas nécessairement être un ancien membre du Conseil européen⁶, mais doit combiner trois caractéristiques essentielles, à savoir : s'appuyer sur l'apport politique de son collègue, user de tous les pouvoirs de la Commission (et en particulier de son droit d'initiative) et, enfin, encourager une vision claire et globale des politiques de l'Union européenne et de son avenir.

Les commissaires proposés par les États membres devraient également être choisis sur la base de leur contribution potentielle à l'intérêt général de l'Europe, plutôt que pour des raisons de politique intérieure (*conformément aux dispositions de l'article 17.3 du TUE – voir Encadré 1*).

Le président de la Commission devrait choisir le candidat qu'il ou elle souhaite nommer parmi ceux proposés par les États membres, dans la mesure où il/elle est le mieux placé pour évaluer les profils des commissaires potentiels répondant au mieux aux besoins concrets de l'institution et de son organisation interne.

La « compétence générale », l'« engagement européen » et l'« indépendance » des vice-présidents de la Commission devraient être tout particulièrement irréprochables (*voir Encadré 2, article 17.3*), de manière à ce qu'ils puissent pleinement jouer leur rôle de coordination au sein d'un système basé sur des clusters (*voir § 2.2*).

Le président de la Commission peut jouer un rôle renforcé aux yeux des autres membres de la Commission, étant donné qu'il est non seulement membre du Conseil européen mais qu'il a aussi été choisi parmi les candidats participant à la campagne électorale : ce rôle renforcé pourrait également lui donner davantage de latitude pour composer un collège plus efficace, sur des bases verticales et fonctionnelles.

La légitimité et l'efficacité du collège des commissaires seront enfin d'autant plus grandes que la composition du collège correspondra pleinement aux rapports de force politiques en vigueur au sein du Conseil européen et du Parlement européen⁷.

5. Sur ce point, voir Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Qui présidera la Commission ? Une question à choix multiples », *op.cit.*

6. Jacques Delors n'a pas été Premier ministre mais a néanmoins été un très bon président de la Commission.

7. À peu près un tiers des membres de la Commission « Barroso 2 » sont affiliés au groupe « ADLE », ce qui représentait seulement 12% des députés européens durant la période de 2009-2014 et une proportion moindre encore de chefs d'État ou de gouvernement.

2.2. Sur le plan organisationnel : un collège plus fonctionnel basé sur des clusters

L'efficacité politique de la Commission est étroitement liée au bon fonctionnement du principe de collégialité. La réduction de la taille de la Commission n'ayant pas été mise en œuvre par le Conseil européen, il s'avère nécessaire de s'appuyer sur une organisation interne plus verticale, en attribuant un rôle-clé aux six vice-présidents actuels (il n'y a, dès lors, nul besoin de créer une nouvelle catégorie de « commissaires juniors », qui serait perçue de façon négative).

2.2.1. Éléments de *statu quo* : les États membres sur un pied d'égalité

Les commissaires doivent toujours participer au vote du collège sur un pied d'égalité (pas de droits de vote différents : la Commission n'est pas un COREPER III), en fonction de la règle de la majorité simple (article 249 du TFUE) : cette règle de la majorité simple constitue, en effet, un avantage fonctionnel pour la Commission qui peut alors prendre ses décisions bien plus facilement qu'au Conseil (majorité qualifiée ou unanimité) et encore plus facilement qu'au Parlement européen (où une majorité des membres composant le Parlement européen ou une majorité des 2/3 sont parfois requises)⁸.

Le nombre de portefeuilles des commissaires resterait le même (28), même si le nombre de Directions générales pourrait être réduit.

ENCADRÉ 3 ► Dispositions des traités de l'UE sur l'organisation interne de la Commission

Article 17.6. du traité sur l'Union européenne

Le président de la Commission :

- a) définit les **orientations** dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission ;
- b) décide de l'**organisation interne** de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la **collégialité de son action** ;
- c) **nomme des vice-présidents**, autres que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, parmi les membres de la Commission.

Un **membre de la Commission présente sa démission si le président le lui demande**. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente sa démission, conformément à la procédure prévue à l'article 18, paragraphe 1, si le président le lui demande.

Article 18 du traité sur l'Union européenne

1. Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.
2. Le haut représentant conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune.
3. Le haut représentant préside le Conseil des affaires étrangères.
4. Le haut représentant est l'**un des vice-présidents de la Commission**. Il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est **chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects** de l'action extérieure de l'Union. Dans l'exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le haut représentant est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission, dans la mesure où cela est compatible avec les paragraphes 2 et 3.

Article 248 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Sans préjudice de l'article 18, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, les **responsabilités incombant à la Commission sont structurées et réparties entre ses membres par le président**, conformément à l'article 17, paragraphe 6, dudit traité. Le président peut remanier la répartition de ces responsabilités en cours de mandat. Les membres de la Commission **exercent les fonctions qui leur sont dévolues par le président sous l'autorité de celui-ci**.

2.2.2. Éléments d'évolution (1) : six véritables vice-présidents au sein d'un véritable collège

“ UN NOUVEL USAGE
DU STATUT DES 6 VICE-
PRÉSIDENTS, QU'IL FAUT
CHOISIR EN FONCTION DE
LEUR POIDS POLITIQUE ”

La hiérarchie interne à mettre en place au sein du collège ne devrait pas seulement reposer sur le pouvoir qu'a le président de structurer et allouer des responsabilités à ses membres (*voir Encadré 3*), mais aussi sur une redéfinition du statut des six « vice-présidents de la Commission » : sur la base de

8. Sur ce point, voir Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Des visages sur des clivages – Les élections européennes de mai 2014 », *Études & Rapports No. 104*, Notre Europe – Institut Jacques Delors / Fondation Robert Schuman, avril 2014.

l'article 248 du TFUE, le président devrait sélectionner ces six vice-présidents en fonction de leur poids politique et non dans la perspective de compenser l'étroitesse de leur portefeuille.

Le président et les vice-présidents de la Commission devraient travailler en coordination avec les autres commissaires, dont les portefeuilles seraient liés à leurs sept sphères de compétences respectives, sur la base d'un « système de clusters » (voir les propositions faites dans l'Annexe 1).

“ LES PRÉSIDENT
ET VICE-PRÉSIDENTS
COORDONNERONT L'ACTION
DES AUTRES COMMISSAIRES,
SUR LA BASE D'UN SYSTÈME
DE 'CLUSTERS' ”

Le président ou les vice-présidents de la Commission devraient rencontrer de façon régulière les commissaires agissant au sein de leur sphère de compétences respective (collégialité sectorielle au sein des réunions des clusters) ; le président de la Commission et ses six vice-présidents devraient se réunir périodiquement afin de promouvoir une meilleure coordination politique de l'institution. Toutes ces rencontres auront lieu en présence et avec le soutien du Secrétariat général de la Commission.

La collégialité globale de la Commission sera renforcée par des rencontres hebdomadaires organisées en fonction des apports des réunions des clusters et des réunions de coordination mentionnées plus haut ; elle sera aussi renforcée par des débats du collège plus ouverts et conclus par des votes plus systématiques.

Dernier élément, mais non des moindres, le principe de collégialité sera en effet pleinement appliqué (débat politique ouvert versus adoption formelle de décisions techniques) si des votes sont régulièrement organisés au cours des réunions de la Commission, sur la base du principe que son président est un « *primus inter pares* », et non un Premier ministre.

2.2.3. Éléments d'évolution (2) : un président, six vice-présidents, donc sept clusters

Il convient également de promouvoir une nouvelle organisation du collège dans une perspective fonctionnelle et verticale sur la base de sept clusters thématiques complémentaires (voir Annexe 1).

Le format de certains de ces clusters semble évident et cohérent, comme par exemple le « cluster présidentiel », qui rassemble des missions politiques transversales, ou le « cluster » dédié aux « Relations extérieures », déjà en partie constitué (voir Encadré 3, article 18.4).

Certains autres clusters correspondent à des missions européennes claires, tel celui lié aux « Marché interne, cohésion et réseaux » ou celui dédié à la « Citoyenneté européenne ». D'autres correspondent à des fonctions souvent rassemblées sur de telles bases au niveau national (par exemple « Ecofin » ou « Affaires sociales »).

“ CRÉER DES CLUSTERS
RASSEMBLANT DES
COMMISSAIRES AGISSANT
AU SERVICE DES MÊMES
GRANDES PRIORITÉS
POLITIQUES ”

Les 7 clusters à créer pourraient naturellement être formés sur des bases différentes: à titre d'exemple, l'emploi et les affaires sociales pourraient être fusionnés avec les affaires économiques, afin de promouvoir une vision plus intégrée du développement économique et social⁹. Un cluster dédié à l'investissement pourrait aussi être créé, dans le but de rassembler tous les commissaires chargés des principales dépenses communautaires (à l'exception de celles relatives aux relations extérieures et aux affaires intérieures). Des commissaires non formellement membres d'un cluster pourraient être invités au cas par cas à assister aux réunions (par exemple, le commissaire chargé des questions migratoires pourrait assister aux réunions du cluster « Relations extérieures »).

L'appellation des clusters peut aussi s'effectuer sur la base de davantage d'objectifs politiques, comme pour celui utilisé dans le « cadre financier pluriannuel » (Compétitivité, Cohésion, etc.).

9. En pareille hypothèse, un cluster dédié aux réseaux européens pourrait être créé, afin de s'en tenir au nombre de 1 + 6 clusters.

L'élément-clé est d'établir des clusters qui rassemblent des commissaires et des DG œuvrant dans le même cadre fonctionnel, tandis que la nécessité d'atteindre l'ensemble des objectifs politiques de la Commission et de l'UE devrait, dans tous les cas, être garantie par le collège lui-même et surtout son président.

3. Une possible consolidation légale de ces évolutions fonctionnelles

La double légitimité de la Commission revêtira toujours une dimension diplomatique et civique clé. Mais son efficacité serait à coup sûr renforcée si les changements politiques proposés plus haut étaient complétés à moyen terme par certaines modifications légales, et notamment un amendement – léger mais décisif – du traité, faisant passer le pouvoir de nomination des commissaires du Conseil au président de la Commission.

3.1. Éléments de *statu quo* : la double nature représentative de la Commission

Il y aura toujours un commissaire par État membre, de façon à préserver la légitimité diplomatique de la Commission (pas de changement) – c'est un *casus belli* pour de nombreux États membres¹⁰. Cela ne devrait en rien bloquer le processus de prise de décisions de la Commission, dans la mesure où la règle de majorité simple est appliquée en cas de vote.

La nomination du président de la Commission doit toujours être réalisée par le Conseil européen, sur la base des résultats des élections européennes (pas de changement dans l'article 17.7 du TUE) : sa double légitimité diplomatique et civique est ainsi confirmée.

Il ne devrait pas non plus y avoir de changement en ce qui concerne le double statut du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est en même temps un des vice-présidents de la Commission (*voir Encadré 3, article 18 du TUE*). Il ou elle continuera de garantir « la cohérence de l'action extérieure de l'Union » et d'être « chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union ».

3.2. Éléments d'évolution : un président et des vice-présidents de la Commission plus puissants

3.2.1. Un nouveau Règlement intérieur à la Commission pour organiser le système des clusters

Certaines dispositions du Règlement intérieur de la Commission devraient être revues pour faciliter la mise en œuvre du système de clusters en attribuant, par exemple, certains droits spécifiques aux vice-présidents, comme celui d'établir le calendrier des réunions de clusters et des commissaires œuvrant dans leurs domaines de compétences respectifs. Il conviendrait également d'encourager un nouvel usage des « procédures d'habilitation » ou de « délégation ».

Cette réécriture du Règlement intérieur devrait être effectuée sur la base des dispositions de l'article 18 du TUE traitant du vice-président/haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (*voir Encadré 3, article 18.4*), en tenant compte des éléments (politiques, humaines, techniques, etc.) ayant pesé sur leur mise en œuvre (ou non).

¹⁰. Les articles 17.5 du TUE et 244 du TFUE pourraient alors être amendés.

3.2.2. Un amendement léger mais décisif du traité sur la nomination des commissaires

“ LE PRÉSIDENT DEVRAIT ÊTRE EN MESURE DE NOMMER LUI-MÊME LES COMMISSAIRES, ET PAS SEULEMENT DE S'EN SÉPARER ”

Après avoir reçu le pouvoir de licencier les membres du collège (article 17.6 du TUE), le président de la Commission devrait aussi avoir la faculté de nommer personnellement les commissaires, au lieu que ce soit le Conseil qui agisse sur la base d'un commun accord avec lui (*voir Encadré 1, article 17.7 du TUE à amender*) ; cette légère modification renforcerait la probabilité de retrouver les bons commissaires aux bons postes, mais octroierait aussi au président de la Commission de véritables pouvoirs verticaux.

Le président de la Commission nommerait naturellement les commissaires en étroite relation avec les gouvernements nationaux (voir, par exemple, ce qui se passe pour la composition des cabinets de commissaires).

Au sein de ce nouveau cadre légal, le président de la Commission pourrait nommer plus facilement les vice-présidents et les commissaires, comme dans n'importe quel gouvernement national¹¹ ; le président devrait choisir les vice-présidents en respectant les équilibres politiques de l'UE (grands/plus petits États membres et nord/sud/est/ouest en particulier) ; les États membres pourraient sans doute accepter une telle hiérarchie politique interne *de facto*, alors qu'ils sont peu disposés à accepter une hiérarchie *de jure*.

CONCLUSION

Tous ces changements humains, organisationnels et légaux pourraient être complétés par d'autres, en particulier en ce qui concerne la nature et le nombre des accords institutionnels conclus par la Commission et les autres institutions : la négociation et l'adoption d'un tel accord interinstitutionnel sur le programme politique de la Commission pour la durée de son mandat (2014-2019) sont emblématiques.

Quoi qu'il en soit, l'équilibre des pouvoirs entre les institutions et, de là, la légitimité et l'efficacité de la Commission, continueront aussi de dépendre de l'évolution du contexte politique (période de crise ou non). Mais même si elles ne sont pas révolutionnaires en ce qui concerne la nature des traités de l'UE et le jeu politique, les propositions fonctionnelles présentées plus haut semblent figurer parmi les seules options possibles et efficaces qui soient susceptibles d'insuffler à la Commission toute la force requise pour contribuer à relever les défis auxquels l'Europe doit faire face aujourd'hui¹².

11. Si le commissaire d'Ecofin devait obtenir le poste de président permanent de l'Eurogroupe (voir le statut du haut représentant), sa désignation serait effectuée conjointement par le Conseil européen et le président de la Commission (voir article 18 du TUE).

12. Les analyses et recommandations développées ci-dessus pourraient également être mises en œuvre à plus large échelle, en inspirant par exemple la réforme de l'organisation du Conseil, avec la création de six à sept rencontres sur la base de secteurs équivalents (au lieu des neuf existant aujourd'hui).

ANNEXE 1 ► UN PRÉSIDENT, SIX VICE-PRÉSIDENTS, 21 AUTRES COMMISSAIRES, DONC 7 CLUSTERS

Sur base de l'ampleur actuelle du portefeuille des commissaires, il conviendrait d'encourager un réagencement du collège dans une perspective fonctionnelle et verticale. La distribution et la coordination des tâches entre le président, les six vice-présidents et les vingt-et-un autres commissaires pourrait alors être définie en fonction des exemples proposés ci-dessous :

Président de la Commission	Commissaire en charge des Relations interinstitutionnelles, des Relations avec les parlements nationaux, de l'Information et de la Communication	Commissaire en charge de la Programmation financière et du Budget, de l'Administration, des Statistiques, de l'Audit et de la Lutte contre la fraude			
Vice-président en charge du « Marché intérieur, de la Cohésion et des Réseaux »	Commissaire en charge de l'Énergie	Commissaire en charge des Services financiers	Commissaire en charge des Transports	Commissaire en charge de la Politique régionale	
Vice-président en charge de « L'Économie et des Finances »	Commissaire en charge de la Concurrence	Commissaire en charge de l'Industrie et de l'Économie numérique	Commissaire en charge de la Fiscalité et de la Politique des consommateurs		
Vice-président en charge des « Affaires sociales »	Commissaire en charge de l'Emploi	Commissaire en charge de la Santé			
Vice-président en charge des « Ressources naturelles »	Commissaire en charge de l'Agriculture et du Développement rural	Commissaire en charge des Affaires maritimes et de la Pêche	Commissaire en charge de l'Environnement et de l'Action pour le climat		
Vice-président en charge de la « Citoyenneté européenne »	Commissaire en charge de la Justice et des Droits fondamentaux	Commissaire en charge des Affaires intérieures	Commissaire en charge de l'Éducation, de la Formation et de la Jeunesse	Commissaire en charge de la Culture et du Multilinguisme	
Vice-président en charge des « Relations extérieures », haut représentant de l'UE pour la PESC	Commissaire en charge du Commerce (et des Douanes)	Commissaire en charge de l'Élargissement et du Voisinage	Commissaire en charge du Développement et de l'Aide humanitaire		

L'UNION APRÈS LES ÉLECTIONS : DEMANDEZ LE PROGRAMME !

Jacques Delors et António Vitorino, *Tribune - Le Mot*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juin 2014

QUI PRÉSIDENT LA COMMISSION ? UNE QUESTION À CHOIX MULTIPLES

Yves Bertoncini et Thierry Chopin, *Policy Paper No. 113*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juin 2014

COMMISSION EUROPÉENNE ET PARLEMENT EUROPÉEN : QUELLES RELATIONS ?

António Vitorino, *Tribune*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, janvier 2014

ZONE EURO ET DÉMOCRATIE(S) : UN DÉBAT EN TROMPE L'OEIL

Yves Bertoncini, *Policy Paper No. 94*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juillet 2013

POLITISER L'UE POUR RENFORCER LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE

Miguel Maduro, *Tribune*, Notre Europe, octobre 2012

SÉMINAIRE SUR LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE. ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE

Yves Bertoncini et Valentin Kreilinger, avec des contributions de José Manuel Barroso, Jacques Delors et António Vitorino, *Synthèse*, Notre Europe, mai 2012

LE POUVOIR D'INITIATIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE : UNE ÉROSION PROGRESSIVE ?

Daniela Corona, Costanza Hermanin et Paolo Ponzano, préface d'António Vitorino, *Études & Recherches No. 89*, Notre Europe, février 2012

MODE DE DÉCISION DANS L'UNION

Philippe De Schoutheete, *Bref No. 24*, Notre Europe, mars 2011

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction à partir de l'anglais : Valérie Angenot • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

