



Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ?

Paolo PONZANO, Costanza HERMANIN et Daniela CORONA

Préface d'António Vitorino

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa tagħna Noastrã Europa



Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe



Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ?

PAOLO PONZANO, COSTANZA HERMANIN ET DANIELA CORONA

Préface d'António Vitorino



Paolo Ponzano est *senior fellow* auprès de l'Institut universitaire européen et conseiller spécial auprès de la Commission européenne. Il a travaillé avec Altiero Spinelli à l'Institut des Affaires internationales à Rome avant de rejoindre la Commission européenne où il a travaillé entre 1971 et 2009. Il a été directeur des relations avec le Conseil des ministres, puis directeur pour les affaires institutionnelles et pour le programme « Mieux légiférer » et membre suppléant de la Convention européenne en 2002-2003. Il a publié plusieurs articles et chapitres d'ouvrages sur les institutions européennes et enseigne les questions de gouvernance et de prise de décision européenne à l'Université de Florence et au Collège européen de Parme, et le droit européen à l'Université de Rome.



Costanza Hermanin est chercheur au département des sciences sociales et politiques de l'Institut universitaire européen, où elle achève sa thèse. Ses thèmes de recherche sont la politique sociale et d'immigration de l'UE, les questions institutionnelles européennes, les droits de l'homme et la politique d'immigration italienne. Elle a été *visiting fellow* dans plusieurs structures (WZB, CERl, Columbia, Berkeley). Elle est co-directrice d'un ouvrage à paraître sur la lutte contre la discrimination en Europe (*Fighting Race Discrimination in Europe*, Routledge, 2012). Elle publie en italien et en anglais.



Daniela Corona travaille actuellement au Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen où elle a effectué son doctorat en droit. Elle est spécialisée dans l'étude de la prise de décision et des relations interinstitutionnelles dans l'Union européenne. Auteur d'articles et de contributions relatives aux politiques et institutions européennes, elle a également travaillé comme conseillère juridique pour la délégation portugaise du groupe GUE/NGL au Parlement européen.

Notre Europe

Notre Europe est un « think tank » indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous forme de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Compétition, coopération et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-2010) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu

Avant-propos

Le mai 1950, par un discours remarqué, prononcé sous les lambris dorés du salon de l'horloge du Quai d'Orsay, le ministre français des Affaires étrangères, Robert Schuman, invitait l'Allemagne et les autres pays européens à se joindre à la France pour créer une autorité indépendante chargée de réguler les marchés du charbon et de l'acier. Si ce bref discours est aujourd'hui considéré comme l'un des temps forts de l'intégration européenne, ce n'est pas seulement parce qu'il marquait une étape essentielle de la réconciliation franco-allemande, mais aussi parce qu'il jetait les bases d'une forme d'organisation institutionnelle nouvelle, que l'on appellerait plus tard « méthode communautaire ». Les éléments essentiels de ce modèle sont aujourd'hui connus : le transfert de pouvoirs législatifs au niveau européen ; la création d'un exécutif autonome – hier la Haute autorité, aujourd'hui la Commission – doté d'un pouvoir d'initiative législative ; la possibilité de voter l'adoption de décisions contraignantes ; l'octroi de pouvoirs de sanction à une juridiction supranationale, la Cour de justice.

Un des éléments les plus remarquables de ce système institutionnel a été sa stabilité. Soixante ans plus tard, le nombre des pays membres a été multiplié par quatre ; l'Union compte plus de 500 millions de citoyens et les traités fon-

dateurs ont fait l'objet de multiples révisions. Un parlement transnational a été créé; des dizaines d'agences administratives ont vu le jour; et l'Europe s'intéresse aujourd'hui à des domaines qui relèvent du noyau dur de la souveraineté étatique, comme la monnaie, la justice, ou la défense. À bien des égards, cependant, les éléments essentiels du modèle de base restent inchangés. La nécessité de protéger l'essence de la « méthode communautaire » est d'ailleurs souvent invoquée lorsque des changements institutionnels sont envisagés.

Ce modèle est toutefois soumis à des pressions grandissantes depuis le traité de Maastricht et sa légitimité est parfois mise en cause. La Commission elle-même a accordé un grand intérêt à ce que l'on a appelé les « nouveaux modes de gouvernance » et les gouvernements des États membres apparaissent réticents à l'idée de transférer de nouveaux pouvoirs au niveau européen. Dans un discours remarqué prononcé au Collège d'Europe*, la chancelière allemande Angela Merkel a d'ailleurs essayé de cerner les contours d'un modèle alternatif, la « méthode de l'Union ». Tout cela indique-t-il que la « méthode communautaire » est désormais dépassée ?

Pour apporter à cette question une réponse documentée, il nous a paru essentiel d'examiner de façon approfondie la façon dont le « triangle institutionnel » avait évolué pour s'adapter à de nouvelles exigences. Quel usage la Commission fait-elle aujourd'hui de son droit d'initiative ? La pratique du vote dans l'Union élargie est-elle la même qu'autrefois ? Quel a été l'impact de la montée en puissance du Parlement européen, qui constitue à coup sûr le changement le plus remarquable des 20 dernières années ? Cette étude, comme celles qui suivront, s'inscrit dans cette problématique. Ensemble, elles visent à nous donner une image actualisée du fonctionnement de la « méthode communautaire », et à nous permettre de mieux comprendre sa pertinence dans l'Europe contemporaine.

Notre Europe

* Discours par Mme Angela Merkel, Chancelière de la République fédérale d'Allemagne, à l'occasion de l'ouverture solennelle de l'année académique 2010-2011 au Collège d'Europe (Bruges), 2 novembre 2010 : <http://www.coleurop.be/file/content/news/Speeches/Speech.Merkel.French.pdf>

Préface

L'étude réalisée par Daniela Corona, Costanza Hermanin et Paolo Ponzano vient utilement contribuer au débat en cours sur les mérites et limites supposés de la « méthode communautaire », dont le monopole de l'initiative législative de la Commission constitue un élément essentiel.

Fondée sur des données relatives aux propositions législatives dites « innovantes », elle permet de dégager des enseignements qui me semblent valoir pour l'exercice du pouvoir d'initiative dans son ensemble, et qui confirment les analyses que j'ai tirées de mon expérience de membre de la Commission.

En écho à cette étude, c'est en distinguant trois séries d'enjeux distincts qu'on peut le mieux mesurer comment l'exercice du pouvoir d'initiative de la Commission a en partie changé de nature : d'abord la « mise sur agenda », ensuite la définition des « termes du débat », enfin les négociations conduisant à la finalisation des textes.

S'agissant de la « mise sur agenda », c'est-à-dire de la définition des thèmes sur lesquels une initiative législative doit être lancée, les auteurs soulignent à juste

titre que la Commission est désormais conduite à tenir compte de manière croissante des orientations et suggestions du Conseil et du Parlement européen.

Ce travail préalable d'écoute et d'analyse est tout à fait logique et bienvenu, et me semble constituer la contrepartie politique naturelle du monopole de l'initiative législative que la Commission détient depuis le début de la construction européenne. Au-delà des institutions, un tel travail d'écoute concerne d'ailleurs également les acteurs économiques et sociaux, les ONG, et bientôt encore plus directement les citoyens ayant décidé de s'unir autour d'une proposition, dans le cadre du « droit d'initiative citoyenne » institué par le Traité de Lisbonne. C'est d'ailleurs parce qu'elle fait preuve d'une telle capacité d'écoute que la Commission a jusqu'ici *de facto* exercé un tel monopole en matière de justice et d'affaires intérieures, alors que les Traités accordent un pouvoir d'initiative à un groupe d'États membres.

S'agissant de la définition des « termes du débat », c'est-à-dire du contenu des textes législatifs qui vont être soumis à négociation, il est important de préciser que la Commission conserve une assez large marge de manœuvre.

L'étude a raison de souligner que la Commission s'efforce de tenir compte des positions des colégislateurs lorsqu'elle élabore sa proposition ; mais cela ne signifie pas nécessairement qu'une telle influence porte atteinte à sa capacité de privilégier les enjeux et les formulations qu'elle juge les plus adaptés aux besoins de l'UE en général. La portée des initiatives prises par la Commission est un élément essentiel de la dynamique des négociations avec le Parlement et le Conseil. La frilosité de telles initiatives ne permet pas d'assurer la meilleure défense de l'intérêt général de l'Union et la satisfaction des attentes des citoyens européens. Tout est affaire de volonté et d'habileté politiques – et il n'est à cet égard pas surprenant que l'étude puisse constater des différences entre les 4 collèges examinés, et que celui présidé par Jacques Delors puisse se distinguer.

S'agissant enfin des négociations conduisant à l'amendement et à la finalisation des textes législatifs, les auteurs ont parfaitement raison d'indiquer que l'extension de la procédure de codécision et la montée en puissance du Parlement européen ont limité le pouvoir d'influence de la Commission.

La mise en place de « trilogues » a en effet conduit Conseil et Parlement européen à négocier plus directement en leur qualité de détenteurs du pouvoir décisionnel en matière législative. La Commission peut souvent jouer un rôle moins central dans le cadre de ce trilogue, y compris dans l'exercice de sa capacité à retirer des propositions dont le contenu s'éloigne de manière sensible du projet qu'elle a soumis.

Au total, ces éléments d'analyse reflètent un exercice rénové de son pouvoir d'initiative législative par la Commission, qui conserve cependant un rôle majeur et irremplaçable. Voilà un constat qu'on pourrait étendre à l'ensemble de la méthode communautaire, dont l'originalité et l'efficacité ont elles aussi vocation à être préservées, tout en s'adaptant au nouveau contexte politique et institutionnel dans lequel agit l'UE.

António Vitorino, Président de Notre Europe

Résumé exécutif

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

Elle permet de tirer les principales conclusions suivantes :

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

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

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

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

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

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

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

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

Table des matières

Introduction	p. 1
1. Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : origines et composantes	p. 5
1.1. Les pouvoirs de la Commission à l'origine	p. 5
1.2. Les fondements du monopole du droit d'initiative	p. 7
1.3. Le pouvoir de révision	p. 9
1.4. Le pouvoir de retrait	p. 9
1.5. La méthode communautaire en évolution ?	p. 11
2. Initiative législative : le cas de quatre collèges	p. 13
2.1. Analyse empirique	p. 13
2.2. Contexte historique et institutionnel de l'action des quatre collèges	p. 17
2.3. Report de l'attention sur de nouveaux domaines politiques : les champs visés par les propositions innovantes	p. 19
2.4. Généraliser la codécision. Évolutions en termes de procédure	p. 22
2.5. Longueur du processus décisionnel	p. 24
2.6. Aboutissement du processus décisionnel	p. 27
3. Évolutions dans l'exercice du pouvoir d'initiative	p. 31
3.1. Aperçu comparatif des quatre collèges	p. 31
3.2. Pourquoi cette évolution ? Une question de procédure ?	p. 34
3.3. Conséquences sur l'exercice du pouvoir d'initiative législative	p. 37
3.4. Le pouvoir d'amendement	p. 38
3.5. Le pouvoir de retrait	p. 39
Conclusion	p. 41

Annexe

Annexe 1 – Propositions innovantes adoptées en 1991 : processus de négociation et résultat	p. 44
Annexe 2 – Propositions innovantes adoptées en 1997 : processus de négociation et résultat	p. 46
Annexe 3 – Propositions innovantes adoptées en 2002 : processus de négociation et résultat	p. 48
Annexe 4 – Propositions innovantes adoptées en 2007 : processus de négociation et résultat	p. 50

Références	p. 51
-------------------	--------------

Quelques publications de <i>Notre Europe</i> sur cette thématique	p. 55
--	--------------

Liste des encadrés

Encadré 1 – Qui détient le droit d’initiative législative au sein de l’UE ?	p. 8
Encadré 2 – Cas d’échec de la procédure de codécision	p. 36
Encadré 3 – Cas de retraits politiques par la Commission européenne	p. 40

Liste des tableaux

Tableau 1 – Sélection de directives pertinentes pour l’étude	p. 15
Tableau 2 – L’exercice du pouvoir d’initiative par 4 Commissions	p. 33

Introduction

Conformément aux traités fondateurs, la Commission européenne détient le monopole du pouvoir d'initiative législative visant à remplir les objectifs de la Communauté européenne, désormais appelée Union européenne (UE)¹. Le monopole supranational sur le pouvoir d'initiative était considéré, quand ces traités ont été rédigés, comme une garantie d'impartialité et d'expertise sur les propositions politiques soumises à l'attention de la branche législative de ce qui est connu comme le « triangle institutionnel » de l'Union européenne, composé de la Commission européenne, du Conseil des ministres et du Parlement européen, dont le statut de colégislateur s'est renforcé au fil des ans.

Depuis la création de ce qui est aujourd'hui l'Union européenne, plusieurs rapports ont souligné le fonctionnement *sui generis* du triangle institutionnel européen. La méthode communautaire est peut-être l'aspect le plus *sui generis* de ce mécanisme législatif supranational, celle par laquelle les résultats les plus

1. Pour plus de clarté, nous utiliserons dans ce papier l'expression « Union européenne » même lorsque nous évoquerons une période pendant laquelle la personnalité juridique était limitée à la Communauté européenne. En revanche, nous continuerons à employer le terme « Communauté/communautaire » lorsqu'il existe une terminologie consacrée (méthode communautaire, par exemple) ou dans le cas du traité instituant la Communauté européenne. Le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont respectivement abrégés en TUE et TFUE.

inattendus et les plus remarquables ont été obtenus. Des premières années de la Communauté européenne du charbon et l'acier en 1951 à l'actuelle Union à vingt-sept États membres, la Communauté/Union a évolué en termes de nombre de membres, de compétences, d'institutions, de nature des actes produits, de procédures et d'objectifs. Cependant, le pilier de son fonctionnement, à savoir la méthode communautaire, a perduré au fil des ans.

Au cœur de cette méthode, et de l'Union elle-même, se trouve la Commission européenne, dépositaire de l'initiative législative. À ce titre, elle a parfois été décrite comme une institution d'avant-garde, qui a osé élargir les cadres de ses attributions formelles au-delà de ce que prévoyaient les traités². Concrètement, ce rôle semblait bien refléter les principes centraux des analyses dites « fonctionnalistes » et « néo-fonctionnalistes » des mécanismes d'intégration régionale³. Tandis que l'intégration progressait et s'étendait, on a parlé d'« automaticité technocratique » pour décrire la manière dont les mécanismes mis en place par les institutions supranationales pour superviser le processus d'intégration finissaient eux-mêmes par *jouer un rôle moteur* dans de nouvelles étapes de l'intégration à mesure qu'ils devenaient plus puissants et plus autonomes vis-à-vis des États membres.

Aujourd'hui, même si la méthode communautaire reste la procédure de prise de décision prévalente dans l'Union et si la Commission européenne reste la principale initiatrice de la législation européenne, d'autres moyens d'adopter des initiatives politiques et législatives ont été introduits tant formellement, lors des dernières révisions des traités, qu'officieusement (*voir encadré 1*).

De plus, les propositions politiques sont considérées comme des manifestations du pouvoir d'initiative de la Commission quelle que soit leur origine institutionnelle exacte. Pour autant environ 5 % seulement des propositions de la Commission qui sont adoptées émanent d'initiatives autonomes de ses services (Directions générales, ou DG) résultant de consultations formelles et informelles avec des lobbyistes, des experts nationaux, des organisations de la société

2. Neill Nugent, *At the heart of the Union: Studies of the European Commission*, Basingstoke: Palgrave, 1997.

3. Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet (eds), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford; New York: Oxford University Press, 1998.

civile ou de contributions politiques directes des commissaires. En parallèle, la Commission joue un rôle croissant dans l'élaboration de propositions législatives en réponse à des demandes ou mandats plus ou moins explicites émanant d'autres institutions comme le Parlement européen, la Cour de justice de l'Union européenne et le Conseil européen, dans le cadre de programmes de travail pluriannuels. Ainsi, au cours des vingt dernières années, la plupart des propositions adoptées par la Commission faisaient plus ou moins écho à des conclusions du Conseil. L'instauration de cette nouvelle étape informelle dans le processus politique a nettement restreint le pouvoir de la Commission de formuler des propositions législatives de manière autonome⁴. En d'autres termes, le pouvoir de légiférer au niveau européen est une responsabilité partagée entre les institutions alors que la Commission détient le pouvoir discrétionnaire sur le contenu de ses propositions.

Cependant, il n'est pas facile de remonter aux vraies origines d'une proposition politique et c'est une tâche qui requiert l'analyse d'un réseau d'influences souvent difficile à démêler. Néanmoins, quand une proposition législative est finalement adoptée par le collège des commissaires, elle est censée refléter la volonté et les préférences de cette Commission en tant qu'initiatrice de la législation européenne. Nous concevons le « pouvoir d'initiative » de la Commission comme un concept synthétisant les objectifs établis à un moment précis (celui où les propositions sont adoptées, par exemple) grâce au droit d'initiative, et les objectifs atteints en fin de processus législatif grâce au pouvoir de modifier et de retirer les propositions.

En s'appuyant sur cette définition, la présente étude tente de déterminer dans quelle mesure les prérogatives de la Commission, qui est l'un des principaux défenseurs de la poursuite de l'intégration et l'initiatrice de propositions législatives de vaste portée, ont évolué au cours des vingt dernières années. Si l'exercice du pouvoir d'initiative législative par la Commission européenne a évolué au fil des ans, le rôle d'initiatrice des propositions législatives de la Commission a-t-il vraiment été affaibli ? Quels facteurs expliquent le mieux les résultats des propositions politiques de la Commission en termes de conformité à leurs objectifs

4. Paolo Ponzano, « Le droit d'initiative législative de la Commission européenne : théorie et pratique », *Revue des Affaires européennes/Law & European Affairs*, Issue 1, 2009-2010, pp. 27-35.

initiaux ? De manière générale qu'est-ce qui a provoqué l'éventuelle érosion du rôle d'initiatrice de la législation de la Commission ?

Considérant la Commission dans son rôle « d'initiatrice de politiques »⁵, nous analysons comment elle est parvenue à conserver ses ambitions politiques à travers tout le processus législatif de prise de décision dans le cas de certaines propositions innovantes adoptées par quatre collèges (Delors II, Santer, Prodi et Barroso I) dirigés par différentes personnalités durant leur troisième année d'activité (1991, 1997, 2002, 2007).

En comparant les résultats obtenus pour chaque proposition et chaque année, nous cherchons à déterminer s'il existe des variations significatives dans l'exercice du pouvoir d'initiative par la Commission européenne. Le cas échéant, nous tâchons d'expliquer si elles sont plutôt dues à des évolutions dans les procédures, à la longueur du processus de négociation, au domaine politique auquel elles s'appliquent ou à des facteurs liés à la succession de différents collèges. Avant d'avancer une analyse empirique dans la partie 2 et d'apporter des éléments de théorie et d'explication dans la partie 3, nous commencerons par une description synthétique du pouvoir d'initiative législative dans la partie 1.

5. Nektarios Alexopoulos, *The European Commission as a Policy Innovator: Bureaucratic Politics in Perspective*, PhD. Thesis, Department of Political and Social Sciences, Florence: European University Institute, 2000.

1. Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : origines et composantes

1.1. Les pouvoirs de la Commission à l'origine

Avant d'entamer une étude de l'évolution de l'exercice du pouvoir d'initiative par la Commission européenne, il est essentiel de passer en revue brièvement les principales missions que lui attribuaient initialement les traités. Cet aperçu aidera à comprendre pourquoi la Commission européenne a été désignée comme le pilier du système institutionnel communautaire et de la méthode communautaire.

Historiquement, l'expérience de création de Commissions bilatérales franco-britanniques entre les deux guerres mondiales a démontré à Jean Monnet la valeur ajoutée d'entités agissant pour l'intérêt général par rapport à l'inefficacité d'organismes dont l'action reposait sur des consensus entre les États membres, comme c'était le cas dans la « méthode intergouvernementale ». Ce constat est à l'origine des premières caractéristiques de l'actuelle Commission européenne : lors de la rédaction des traités, la Haute Autorité (ancêtre de l'actuelle Commission européenne) a été pourvue d'une architecture institutionnelle à même de garantir son indépendance vis-à-vis des États membres. En effet, d'un côté, une telle institution ne devait pas être soumise à des intérêts nationaux particuliers ; de l'autre,

elle devait disposer de l'expertise et des compétences nécessaires pour définir et mener à bien les étapes suivantes du projet d'Union « toujours plus étroite »⁶.

Certes, les membres de la Commission sont désignés par les États membres. Toutefois, le caractère multinational de l'administration communautaire et l'impossibilité pour un commissaire seul de déterminer le contenu d'une proposition législative – la Commission prend ses décisions de manière collégiale avec une majorité simple (voir l'actuel article 250 du TFUE) – garantit autant que possible l'indépendance des commissaires vis-à-vis des intérêts de leur État d'origine (voir l'article 245 du TFUE).

Les traités confèrent à la Commission européenne le pouvoir de veiller à l'intérêt général de la Communauté par le biais de trois missions principales :

- 1) Le monopole (quasi) exclusif de l'initiative législative, qui est l'élément central de la méthode communautaire. Selon ce principe, le Conseil des ministres et le Parlement européen ne peuvent légiférer que sur la base de propositions de la Commission. Plus encore, le Conseil des ministres et le Parlement européen ne doivent en aucun cas être en mesure de dénaturer le contenu et la portée des propositions de la Commission européenne.
- 2) Un rôle de « gardienne des traités » visant à garantir la bonne mise en œuvre des traités et du droit dérivé. Ce rôle permet à la Commission d'entamer des procédures judiciaires et de présenter des États membres ou d'autres institutions devant la Cour de justice.
- 3) La mise en application de la législation par le biais de l'adoption de mesures d'exécution sauf dans les cas particuliers où le Conseil des ministres conserve ce pouvoir.

La Commission s'appuie sur trois éléments principaux pour exercer son pouvoir d'initiative : un droit d'initiative exclusif, le pouvoir d'amender les propositions et celui de retirer des propositions.

6. Jean Monnet explique ainsi que « mettre les gouvernements en présence, faire coopérer les administrations des pays part 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 », Jean Monnet, *Mémoires*, Paris : Fayard, 1976, p. 101.

1.2. Les fondements du monopole du droit d'initiative

Les auteurs des traités ont conféré à la Commission une indépendance qui devait lui donner une position unique pour déterminer l'intérêt général de la Communauté. Dans leur esprit, cet intérêt ne devait pas être considéré comme la somme des intérêts nationaux des États membres, l'intérêt dominant des États membres puissants ou celui des États membres fondateurs. Au contraire, la Commission devait être en mesure d'adopter des propositions législatives s'inspirant de la législation nationale la plus avancée ou d'une réglementation novatrice et visant l'intérêt de la Communauté/l'Union dans son ensemble. C'est la principale raison pour laquelle, contrairement à ce qui se fait au niveau national, il n'a pas été prévu que le Parlement européen, où les petits États membres n'étaient pas suffisamment représentés pour défendre leurs intérêts, soit l'instigateur du processus législatif.

Le monopole de l'initiative législative a été conservé jusqu'à ce jour en dépit de révisions successives des traités (*voir encadré 1*), si bien que la Commission européenne peut encore être considérée comme le principal mécanisme dans le processus décisionnel formel⁷.

7. Voir sur ce sujet : Contribution présentée par MM. Barnier et Vitorino, membres de la Convention : « Le droit d'initiative de la Commission », La Convention européenne, Bruxelles, 3 septembre 2002, doc. CONV 230/02 ; House of Lords, European Union Committee, "Initiation of EU Legislation", 22nd Report of Session 2007-08.

ENCADRÉ 1

QUI DÉTIENT LE DROIT D'INITIATIVE LÉGISLATIVE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ? LE MONOPOLE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET SES EXCEPTIONS

LE TRAITÉ DE ROME A CONFÉRÉ À LA COMMISSION EUROPÉENNE UN DROIT D'INITIATIVE LÉGISLATIVE QUASI-EXCLUSIF, QU'ELLE A GLOBALEMENT CONSERVÉ MALGRÉ LES RÉVISIONS SUCCESSIVES DES TRAITÉS. CE DROIT SE CONCRÉTISE DANS LE MONOPOLE DE LA RÉDACTION ET DE LA SOUMISSION DE PROPOSITIONS LÉGISLATIVES AU(X) LÉGISLATEUR(S) EUROPÉEN(S).

• LE TRAITÉ DE ROME PRÉVOYAIT DÉJÀ QUELQUES RARES EXCEPTIONS AU MONOPOLE DU DROIT D'INITIATIVE LÉGISLATIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE :

- DROITS DE DOUANE (ARTICLE 28 DU TRAITÉ CEE) ;
- TRANSPORT AÉRIEN ET MARITIME (ARTICLE 84 DU TRAITÉ CEE) ;
- STATISTIQUES (ARTICLE 213 DU TRAITÉ CEE).

CES DOMAINES POUVAIENT ÊTRE RÉGLEMENTÉS SUR L'INITIATIVE D'UN SEUL ÉTAT MEMBRE.

• LE TRAITÉ DE MAASTRICHT A INTRODUIT DE NOUVELLES EXCEPTIONS AU MONOPOLE DU DROIT D'INITIATIVE LÉGISLATIVE EN MATIÈRE DE :

- POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE (ARTICLE 22 DU TUE) ;
- COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE CIVILE (ARTICLE 67 DU TCE).

DANS CES DOMAINES, LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LES ÉTATS MEMBRES POUVAIENT SOUMETTRE DES PROPOSITIONS AU CONSEIL DES MINISTRES.

LE TRAITÉ DE MAASTRICHT INCLUAIT AUSSI DES CAS DE DROIT D'INITIATIVE « INDIRECT » EN CONFÉRANT À D'AUTRES ACTEURS LE POUVOIR D'INVITER LA COMMISSION EUROPÉENNE À SOUMETTRE DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES. CE DROIT A ÉTÉ CONFÉRÉ AU :

- PARLEMENT EUROPÉEN (ANCIEN ARTICLE 192 DU TCE, ARTICLE 225 DU TFUE) ;
- CONSEIL DES MINISTRES (ANCIEN ARTICLE 208 DU TCE, ARTICLE 241 DU TFUE).

• LE TRAITÉ DE LISBONNE A ENCORE MODIFIÉ LES DISPOSITIONS DU DROIT D'INITIATIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE. LA COMMISSION EUROPÉENNE CONSERVE UN DROIT QUASI-EXCLUSIF D'INITIATIVE LÉGISLATIVE À QUELQUES EXCEPTIONS EXPRESSÉMENT PRÉVUES PAR LE TRAITÉ (ARTICLE 17.2 DU TUE). LES NOUVELLES EXCEPTIONS PORTENT SUR :

- LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE (ARTICLE 42 DU TUE) : LES DÉCISIONS LÉGISLATIVES DU CONSEIL DES MINISTRES PEUVENT ÊTRE ADOPTÉES SUR UNE PROPOSITION DU HAUT REPRÉSENTANT DE L'UNION POUR LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ OU SUR L'INITIATIVE D'UN ÉTAT MEMBRE.
- LA COOPÉRATION POLICIÈRE ET JUDICIAIRE DANS LES AFFAIRES PÉNALES (ARTICLE 76 DU TFUE) : DANS CE DERNIER CAS, LA COMMISSION PARTAGE SON DROIT D'INITIATIVE AVEC UN QUART DES ÉTATS MEMBRES.

LE TRAITÉ DE LISBONNE A ÉLARGI LE DROIT D'INITIATIVE « INDIRECT » EN ÉTABLISSANT LE DROIT D'INITIATIVE CITOYENNE. CE DROIT A ÉTÉ OUVERT À UN MILLION DE CITOYENS RESSORTISSANTS D'UN CERTAIN NOMBRE D'ÉTATS MEMBRES (ARTICLE 11 DU TUE).

LE TRAITÉ SPÉCIFIAIT ÉGALEMENT QUE DANS TOUS LES CAS D'EXERCICE DU DROIT D'INITIATIVE INDIRECT, LA COMMISSION EUROPÉENNE N'ÉTAIT PAS LÉGALEMENT CONTRAINT DE PRÉSENTER LA PROPOSITION MAIS QU'ELLE DEVAIT MOTIVER SON REFUS.

ENFIN ET SURTOUT, LA COMMISSION EUROPÉENNE TRAITE LES DEMANDES DE RÉDACTION DE PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DU CONSEIL EUROPÉEN, MÊME SI CETTE PROCÉDURE N'EST PAS PRÉVUE FORMELLEMENT DANS LE TRAITÉ. EN GÉNÉRAL, LA COMMISSION EUROPÉENNE SUIT LES RÉOLUTIONS DU CONSEIL EUROPÉEN DANS LA MESURE OÙ LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION EST MEMBRE DE CE DERNIER.

1.3. Le pouvoir de révision

Après avoir adopté une proposition législative, la Commission a le droit de la réviser pendant le processus décisionnel. Ce faisant, elle peut faciliter l'adoption de l'acte législatif par le Conseil si une majorité d'États membres sont disposés à accepter le contenu d'une mesure proposée. Cependant, si la Commission européenne n'approuve pas les amendements proposés et refuse de modifier sa proposition en conséquence, son refus entraîne un « durcissement » de la règle de vote au Conseil. En effet, dans ce cas, le Conseil doit voter à l'unanimité pour adopter un acte qui diffère du texte initialement proposé par la Commission.

Cette règle est le second élément qui définit le pouvoir d'initiative de la Commission et garantit son droit d'initiative législative exclusif. Elle prive en effet des groupes d'États membres de la possibilité de changer le contenu d'un texte, notamment au détriment d'autres États membres, sauf si la Commission approuve les révisions proposées⁸. Lorsqu'il y a désaccord sur les modifications effectuées et que le contenu de la proposition a dévié de ses objectifs initiaux, elle est considérée comme « dénaturée ».

En pratique, les cas dans lesquels la Commission refuse de modifier une proposition en dépit d'une majorité qualifiée au Conseil sont extrêmement rares.

1.4. Le pouvoir de retrait

Depuis les années 1970, la Commission européenne considère le pouvoir de retirer des propositions législatives comme un corollaire de son droit d'initiative législative. La Commission européenne a la possibilité de retirer une proposition à condition que le retrait soit justifié par les mêmes considérations d'intérêt général que celles qui ont présidé à l'adoption de la proposition. Autrement dit, la

8. Émile Noël explique à ce sujet qu'« il n'est donc pas possible que le Conseil adopte à des majorités changeantes, au gré de coalitions d'intérêts ou de luttes d'influences entre gouvernements, des propositions contradictoires suivant les sujets. Il est également exclu qu'une majorité au Conseil, sans l'accord de la Commission, impose à un État minoritaire une mesure qui léserait gravement ses intérêts essentiels. Si la Commission remplit effectivement ses obligations, elle ne peut prêter la main à une telle opération. Son intervention donne donc une garantie importante, notamment aux petits États, et ceux-ci y ont toujours été très attachés », Émile Noël, *Les Rouages de l'Europe : comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne*, Paris : F. Nathan, 1976, p. 38.

Commission estime qu'elle peut retirer une proposition exclusivement pour des raisons légitimes et dans les limites définies par le traité⁹. Ainsi, elle peut retirer une proposition dans les cas suivants :

- La proposition n'est plus pertinente du fait d'évolutions externes.
- Le risque est important que le législateur adopte un acte dont la portée dépasse l'objectif de la proposition (par exemple, si le texte révisé prévoit une modification des systèmes de retraite alors que la proposition de la Commission européenne portait seulement sur le montant des versements mensuels).
- Le risque est important que le législateur « dénature » le contenu de la proposition (par exemple, dans le cas où le législateur adopte un amendement qui restreint le recours au fonds de pensions alors que la proposition de la Commission européenne visait à le libéraliser au niveau européen).

Cependant, la vision du Conseil des ministres et du Parlement européen du droit de retrait de la Commission européenne a toujours été opposée à la conception décrite ci-dessus. En effet, le Conseil des ministres estime que la Commission européenne ne peut pas priver le Conseil de son droit de réviser une proposition législative, y compris dans ce dernier cas (proposition dénaturée), en particulier quand une modification survient à la seconde ou troisième lecture de la procédure de codécision¹⁰.

La position du Parlement européen est globalement similaire, même si sa principale revendication porte sur le droit d'être consulté avant que la Commission européenne ne décide de retirer une proposition.

Au-delà des divergences de points de vue entre les institutions sur le pouvoir de retrait, la Commission européenne exerce habituellement son pouvoir de retirer les propositions dans les cas suivants :

- La proposition est caduque du fait de nouvelles avancées scientifiques ou technologiques ou de l'indifférence des législateurs. La Commission euro-

9. Concrètement, la Commission n'a pas le droit de retirer une proposition si ce retrait place le législateur européen dans l'incapacité d'adopter un acte obligatoire prévu par le traité dans les délais définis par ce dernier. Ainsi, la Commission européenne ne pourrait pas retirer sa proposition portant sur la définition du prix des produits agricoles si ce retrait empêchait le Conseil de déterminer les prix avant le 1^{er} avril de chaque année.

10. Les États membres ont essayé d'inclure cette règle dans le traité de Maastricht mais la vive opposition du Président Delors les en a empêchés.

péenne retire ainsi environ tous les deux ou trois ans des propositions législatives en suspens qui ne sont plus pertinentes ou à jour. Le Conseil ne conteste pas ce type de *retrait technique*. Après le lancement du plan d'action « Mieux légiférer »¹¹ par le collège Barroso en septembre 2005, la Commission européenne a retiré près de 70 propositions en suspens en arguant qu'elles n'étaient plus pertinentes dans la perspective de la stratégie « Mieux légiférer » ou que le processus décisionnel était dans l'impasse.

- La proposition risque d'être dénaturée par le législateur. Cependant, les cas de *retraits politiques* par la Commission restent très rares.

Actuellement, la Commission européenne continue à exercer son droit de retirer les propositions même si son dernier vrai retrait politique remonte à 1994 (*voir ci-après*)¹².

1.5. La méthode communautaire en évolution ?

Si les principaux fondements de la méthode communautaire sont restés les mêmes au fil des ans, les révisions successives des traités ont profondément modifié le processus décisionnel. Dans les années 1950, les traités fondateurs n'avaient envisagé qu'une procédure législative, la procédure de consultation selon laquelle le Parlement européen était seulement consulté et donnait un avis non contraignant tandis que le Conseil n'était pas tenu de prendre en compte les révisions effectuées par le Parlement européen (voir l'actuel article 289 du TFUE). Dans cette procédure, le processus décisionnel était entre les mains de la Commission, en sa qualité d'initiatrice du processus législatif, et du Conseil en tant que législateur du système communautaire. Cependant, au fil des années, chaque nouvel objectif politique a été lié à l'une des différentes procédures décisionnelles qui ont influencé chacune à leur façon la méthode communautaire.

L'introduction de la procédure de coopération avec l'Acte unique européen de 1986 a été la première étape vers une modification du dialogue inter-institutionnel. En effet, cette procédure conférait au Parlement européen le pouvoir

11. Commission européenne, L'initiative « Mieux légiférer » expliquée simplement, Bruxelles, Office des Publications de l'UE, 2010 : http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_fr.pdf

12. Paolo Ponzano, «La prassi del processo decisionale nella Comunità europea: il ruolo della Commissione», *Il Diritto dell'Unione europea*, Issue 4, 1996, pp. 1029-48.

de réviser la position commune du Conseil même si ce dernier pouvait passer outre le Parlement en adoptant son propre texte à l'unanimité¹³.

La procédure de codécision, rebaptisée « procédure législative ordinaire » par le traité de Lisbonne (voir article 294 du TFUE), a été introduite par le traité de Maastricht en 1992 puis modifiée par le traité d'Amsterdam en 1997.

La codécision a eu une influence significative sur le fonctionnement du processus décisionnel notamment en raison de l'introduction d'un nouvel élément dans la méthode communautaire : le renforcement du rôle du Parlement européen. La mise en œuvre de la codécision a conféré au Parlement européen un rôle égal à celui du Conseil des ministres, si bien que l'adoption d'actes législatifs par le biais d'une procédure de codécision n'est désormais possible que si les deux institutions parviennent à un accord. Cet accord peut être obtenu à trois différentes étapes, appelées « lectures », comme c'est le cas dans les pratiques législatives nationales. En 1997, le traité d'Amsterdam a rendu possible l'adoption de propositions en première lecture, posant ainsi les bases d'un processus décisionnel plus rapide.

Par conséquent, ce qui n'était autrefois qu'une relation dialectique entre la Commission européenne et le Conseil est devenu un « vrai » triangle institutionnel dans lequel le contenu des actes législatifs est déterminé par les colégislateurs, à savoir le Parlement européen et le Conseil. Entre 1991 et 2009, les procédures de consultation, coopération et codécision coexistaient dans le cadre de la méthode communautaire.

Outre les révisions formelles des traités, une pratique plus informelle a peu à peu influencé le pouvoir d'initiative législative de la Commission. Ainsi, depuis les années 1980, le Conseil européen, qui réunit les chefs d'État et de gouvernement des pays membres ainsi que le Président de la Commission européenne, a commencé à introduire dans ses conclusions des « demandes » de mesures politiques à l'adresse de la Commission. Cette pratique, qui n'a jamais été formalisée par un traité, s'est affirmée et répandue avec le temps, si bien que le Conseil européen joue désormais un rôle de pré-instigateur informel de la législation. Pour autant, le droit formel de soumettre des propositions demeure officiellement, comme nous l'avons vu, une prérogative de la Commission européenne.

13. La procédure de coopération a été révoquée par le traité de Lisbonne.

2. Initiative législative : le cas de quatre collègues



2.1. Analyse empirique

Nous présenterons dans cette seconde partie les résultats de notre analyse empirique. L'analyse systématique de toutes les propositions présentées par la Commission aurait été une tâche titanesque. Aussi avons-nous décidé de nous concentrer sur quelques exemples, en l'occurrence des propositions législatives adoptées par quatre collèges de commissaires durant leur troisième année d'activité. Nous avons choisi la troisième année car c'est habituellement la période à laquelle une nouvelle Commission est la plus à même de réaliser ses propres objectifs politiques. En effet, elle n'a alors plus à terminer les travaux laissés inachevés par ses prédécesseurs et pas encore à s'inquiéter du renouvellement de mandat à venir. Afin de respecter autant que possible des intervalles fixes de temps, nous avons choisi d'étudier la seconde Commission Delors (année considérée : 1991), la Commission Santer (1997), la Commission Prodi (2002), et pour finir, la première Commission Barroso (2007).

Chaque collègue a proposé en moyenne 456,5 actes législatifs par an, plus ou moins révélateurs des variations dans l'exercice du pouvoir d'initiative de la Commission

européenne. En effet, nombre de propositions étaient liées à des actes obligatoires, comme ceux adoptés pour se conformer aux obligations du traité, aux exigences établies par des législations précédentes ou dérivant d'engagements internationaux et, dans ces cas, la Commission est tenue d'agir. Nous avons donc exclu ces propositions de notre échantillon. Nous avons ensuite pris en compte le fait que c'est lorsqu'elle formule des propositions législatives *innovantes* que la Commission exerce le mieux son pouvoir d'initiative. Les propositions législatives sont considérées comme *innovantes* quand elles s'appliquent à un domaine dans lequel il n'existait pas de réglementation européenne ou quand elles définissent de nouveaux objectifs, procédures et principes dans un domaine faisant déjà l'objet d'une réglementation. Il ne s'agit bien sûr que d'une tentative approximative de cerner le véritable exercice du pouvoir d'initiative par la Commission européenne. Ainsi, des objectifs innovants peuvent aussi être proposés dans le processus de révision et de refonte d'une législation existante. Cependant, notre méthode permet de tenir compte en priorité des propositions dans lesquelles le pouvoir d'initiative de la Commission exprime tout son potentiel.

Dans un souci de précision, nous avons limité notre analyse à l'instrument législatif le plus compréhensible pour un non-spécialiste, à savoir les directives. Conformément aux traités, les directives « sont obligatoires pour ce qui est du résultat à atteindre » (article 288 du TFUE). Elles sont à ce titre moins techniques que d'autres instruments législatifs (les règlements et décisions). Il est donc plus facile, tant pour les chercheurs que pour les lecteurs, d'évaluer les objectifs visés par une proposition de la Commission et dans quelle mesure le législateur était d'accord avec ces objectifs. Nous estimons que les résultats obtenus pour l'échantillon de directives choisies peuvent raisonnablement être appliqués aux autres instruments législatifs.

TABEAU 1 – SÉLECTION DE DIRECTIVES PERTINENTES POUR L'ÉTUDE PAR LE BIAIS DE LA FONCTION « RECHERCHES AVANCÉES » SUR LE SITE PRELEX (EN MARS 2010)

COLLÈGE/ANNÉE	PROPOSITIONS COM ADOPTÉES				PROPOSITIONS SÉLECTIONNÉES	ÉCHANTILLON
	RÈGLEMENTS	DIRECTIVES	DÉCISIONS	TOTAL	DIRECTIVES INNOVANTES	DIRECTIVES INNOVANTES PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES ACTES
DELORS II 1991	360	62	94	516	17	3 %
SANTER 1997	214	53	148	415	15	4 %
PRODI 2002	187	54	189	430	14	3 %
BARROSO I 2007	172	53	240	465	7	2 %
TOTAL	933	222	671	1 826	53	3 %
MOYENNE ANNUELLE	233,25	55,50	167,75	456,50	13	2,90 %

REQUÊTE : BASE DE DONNÉES PRELEX : COM, ADOPTION PAR LA COMMISSION ENTRE LE 01/01/ANNÉE – 01/01/ANNÉE+1, PROPOSITION DE RÈGLEMENT/DIRECTIVE/DÉCISION.

Nous avons défini ce que nous considérons être le pouvoir d'initiative de la Commission dans le cadre de cette étude en partie 1 et expliqué comment nous avons délimité le champ de notre recherche. Nous allons à présent exposer notre méthode pour établir si le processus décisionnel pour chacune de ces propositions a renforcé ou affaibli ce pouvoir.

À défaut d'expertise approfondie dans chaque domaine politique dans lequel la Commission a fait jouer son pouvoir d'initiative, nous nous abstenons de juger si les propositions établissent des objectifs de vaste portée ou insuffisamment ambitieux pour l'Union. Cependant, nous essayons de montrer si la proposition résulte d'un choix reposant sur le plus petit dénominateur commun ou si, au contraire, elle est inspirée par des objectifs plus ambitieux et définit des buts de plus vaste portée.

Nous utilisons une méthode en deux temps pour évaluer le résultat du processus décisionnel en termes de force ou de faiblesse de l'exercice du pouvoir d'initiative. D'abord, notre mesure du pouvoir d'initiative repose sur une comparaison entre le texte des directives proposé par la Commission et le texte adopté par le Conseil. Pour savoir si les propositions de la Commission européenne subissent des révisions importantes, nous considérons la proposition définitive (document

COM) et l'acte législatif adopté à la fin du processus décisionnel (directive). Parallèlement, nous vérifions s'il existe des documents témoignant de phases intermédiaires du processus de négociation (documents de travail interne à la Commission et communiqués de presse, documents du registre du Conseil, amendements adoptés par le Parlement européen). La comparaison de ces divers documents nous montre dans quelle mesure le texte a été modifié et sur quels passages de la proposition ont porté les révisions.

Nous appliquons ensuite un raisonnement reposant sur le processus. Nous constatons un exercice plus fort du pouvoir d'initiative de la Commission européenne quand les objectifs initialement définis dans la proposition ont rencontré une certaine résistance au cours du processus décisionnel. Dans ces cas, ils ont fait l'objet de débats plus longs et ont circulé plus longtemps dans les canaux du processus décisionnel, ce qui donne des résultats que l'on ne retrouve pas lors d'adoptions simples et rapides après peu d'amendements par les colégislateurs. Nous estimons au contraire que l'exercice du pouvoir d'initiative a été plus faible dans les situations où les textes proposés ont globalement été acceptés et conservés jusqu'aux termes du processus législatif en dépit d'amendements mineurs (« adoptés (avec des amendements) »). Nous estimons en fait que les objectifs de vaste portée sont plus susceptibles de se heurter à une certaine résistance des États membres ou du Parlement européen tandis que les mesures reposant sur le plus petit dénominateur commun seront adoptées plus facilement. Nous évaluons au cas par cas les propositions qui ont été « retirées », pour déterminer le lien entre le retrait et le pouvoir d'initiative. En effet, les retraits et les refus peuvent parfois être le signe qu'une proposition avait une portée trop vaste pour être acceptée par les législateurs tandis qu'un retrait effectué par la Commission peut être considéré comme une action visant à conserver son pouvoir d'initiative.

Après avoir appliqué cette analyse à chaque proposition innovante, nous avons comparé les quatre collèges afin d'apporter une explication sur les éventuels signes de variations dans l'exercice du pouvoir d'initiative par la Commission européenne.

Notre analyse décrit dans un premier temps le contexte historique et institutionnel dans lequel les quatre collèges ont travaillé. Puis, dans un second temps, nous isolons trois indicateurs spécifiques de l'exercice du pouvoir d'initiative : le ou les princi-

paux domaines d'action visés par les propositions innovantes, la procédure décisionnelle choisie pour les nouveaux actes et la longueur du processus décisionnel.

2.2. Contexte historique et institutionnel de l'action des quatre collèges

En guise d'introduction de la partie empirique de l'étude, nous rappellerons la phase du processus d'intégration européenne caractéristique de l'action des quatre Commissions. En effet, les quatre collèges ont exercé dans des contextes historique et institutionnel différents. Ainsi, les variations dans le nombre d'États membres de l'Union, le nombre et la nature des compétences qui lui étaient attribuées et des changements dans les règles de fonctionnement du processus décisionnel ont modifié au fil des ans les contours du cadre institutionnel de l'action des quatre collèges. À titre d'exemple, pendant le second mandat de Jacques Delors et le premier de José Manuel Barroso, l'Union européenne a connu des changements radicaux, respectivement en termes de compétences et de nombre d'États membres. Cette évolution a influé sur le contexte dans lequel chaque collège de commissaires a exercé son pouvoir de légiférer et, très certainement, sur les priorités politiques des divers collèges.

La Commission Delors ou plutôt, les Commissions Delors, étant donné qu'il a présidé la Commission européenne à trois reprises entre 1985 et 1995, ont eu une influence forte sur la construction et le fonctionnement de l'Union européenne et ont insufflé un élan décisif à l'intégration européenne.

De fait, nombre d'événements les plus importants de l'histoire de l'Union sont survenus sous la présidence de Jacques Delors : la signature puis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987, le traité de Maastricht en 1993, l'élargissement à l'Espagne et au Portugal en 1986 et la conclusion des négociations sur l'entrée de l'Autriche, la Norvège, la Suède et la Finlande en 1994.

Les collèges Delors avaient deux priorités politiques majeures. La première était la mise en place de l'Union économique et monétaire européenne, qui a ouvert la voie à l'adoption de l'euro par la suite. La seconde était l'instauration du marché

intérieur en 1992 pour laquelle le *Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur* de 1985 a été un catalyseur. Ce document énumérait près de 300 mesures nécessaires pour supprimer les obstacles physiques, techniques et fiscaux aux échanges intra-européens de tous types.

Nommé en 1995, le Luxembourgeois Jacques Santer est resté en fonction jusqu'en 1999, année où en raison d'accusations de fraude, la Commission a présenté collectivement sa démission. Ce collègue a pris en charge la finalisation et la mise en place du programme de marché unique lancé par Delors ainsi que la préparation de la dernière phase de l'Union monétaire. Le leitmotiv de la Commission Santer, rappelé durant le Conseil européen informel tenu à Pörtschach en octobre 1998 était « Agir moins mais agir mieux ». Cette devise traduisait son intention de lancer moins de nouvelles initiatives législatives mais de s'engager davantage dans la réalisation de priorités politiques clés.

Le collègue Santer a d'ailleurs accordé une attention particulière au développement de transports modernes, à la libéralisation des marchés de l'énergie et des télécommunications et à la lutte contre le chômage. De plus, elle a apporté son vif soutien aux innovations institutionnelles introduites par le nouveau traité négocié puis adopté à Amsterdam pendant son mandat, appuyant les efforts pour rapprocher les peuples de l'Union européenne et mettre un terme au déficit démocratique.

Juste après la démission de la Commission Santer, le traité d'Amsterdam est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. Il a apporté des changements profonds dans le système décisionnel prévu par le traité de Maastricht, notamment en accordant plus de pouvoir au Parlement européen et en attribuant de nouvelles compétences à l'Union européenne.

Dans ce nouveau cadre institutionnel, l'ancien Premier ministre italien Romano Prodi a été nommé Président de la Commission européenne en 1999. Dès 2002, le collègue Prodi avait un programme de travail extrêmement chargé. En effet, l'euro était mis en circulation, une Convention sur l'avenir de l'Europe travaillait à la refonte de l'architecture institutionnelle et quinze nouveaux États membres s'apprêtaient à rejoindre l'Union européenne. Outre ce programme déjà très ambitieux, la Commission devait engager une vaste réforme administrative, qui

ne serait achevée qu'en 2004, ainsi qu'un effort pour justifier son pouvoir législatif. Ce dernier chantier, l'initiative « Mieux légiférer », a progressivement modifié la manière dont la Commission exerçait son pouvoir d'initiative, en généralisant la consultation des parties prenantes et les études d'impact avec contrôle du principe de subsidiarité pour chaque proposition ainsi qu'en exigeant une rationalisation de la législation existante.

Nommé en 1994, le Portugais José Manuel Barroso a poussé cette initiative « Mieux légiférer » plus loin encore. La Commission Barroso a également hérité de la tâche d'approuver certains textes sujets à contentieux, à savoir la directive Services, ou directive Bolkestein, et le règlement REACH, finalement adopté en 2006 après de longues et difficiles négociations entre la Commission et les colégislateurs. En parallèle, l'Union européenne a été élargie à dix nouveaux États membres avant d'accueillir en 2007 la Roumanie et la Bulgarie.

2.3. Report de l'attention sur de nouveaux domaines politiques : les champs visés par les propositions innovantes

Les compétences de la Commission ont connu une véritable révolution au cours des vingt dernières années. Les différents collèges ont travaillé sur divers domaines politiques en conséquence.

Ainsi, la plupart des dix-sept propositions innovantes adoptées par la Commission Delors portaient sur le marché intérieur et la liberté de circulation (*voir annexe 1*). Cependant, six des dix-sept propositions innovantes adoptées en 1991 avaient trait à l'environnement et reposaient soit sur l'article 130s du TCE (une disposition particulière introduite dans l'Acte unique en 1986) ou sur l'article 130a du TCE. Elles visaient en général une harmonisation de la législation en vue de la réalisation du marché unique¹⁴. En fait, à cette époque, la politique environnementale était encore un aspect auxiliaire du marché intérieur et était essentiellement prise en compte parce qu'elle influait sur les obstacles au commerce.

14. Dans notre analyse de l'action de la Commission pendant les quatre années concernées, nous nous référons aux articles des traités en vigueur à l'époque où les propositions ont été formulées et utilisons la numérotation d'alors. Les initiales TCE désignent le traité instituant la Communauté économique européenne.

Ainsi, la directive 92/14/CEE relative à la limitation de l'exploitation des avions relevant de la partie 2, chapitre 2, volume 1, annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, seconde édition (1988) a été adoptée par le biais d'une disposition spéciale portant sur le secteur des transports.

Durant l'année qui nous sert de référence, le collège Delors a également accordé une attention particulière au domaine des télécommunications (trois propositions), avec en particulier la proposition adoptée sous l'intitulé « directive 92/38/CEE relative aux normes de diffusion par satellite des signaux de télévision ». Les autres propositions de la Commission portaient sur les services financiers (directive 92/121/CEE relative à la surveillance et au contrôle des grands risques des établissements de crédit), l'énergie (directive 92/75/CEE concernant l'indication de la consommation des appareils domestiques en énergie et en autres ressources par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits) et la politique sociale (voir COM(1991)273 et directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services)

En 1997, sur dix-sept propositions adoptées par la Commission Santer, six étaient en rapport avec le transport et cinq relatives à la base juridique du marché intérieur (*voir annexe 2*). Parmi ces dernières, certaines touchaient également à d'autres domaines politiques comme l'environnement, la politique industrielle et la santé publique.

Le collège a en outre beaucoup travaillé sur les droits de propriété intellectuelle en portant trois propositions importantes, dont l'une est devenue la directive 2001/29/CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information. Un autre axe de travail a été la liberté de circulation pour les travailleurs et la politique sociale, domaines dans lesquels ont été faites deux propositions visant à préserver les droits à pension complémentaire des salariés et indépendants se déplaçant dans l'Union européenne (la future directive 98/49/CE) ainsi qu'une troisième mettant en œuvre l'accord-cadre sur le travail partiel conclu entre l'Unice, le CEEP et la CES (la future directive 97/81/CE). Trois autres propositions portaient sur l'environnement.

Les quatorze propositions innovantes adoptées par la Commission Prodi étaient réparties à peu près également entre des champs politiques traditionnels et plus

récents (*voir annexe 3*). Trois d'entre elles avaient une base juridique relative au marché intérieur : l'une portait sur le droit des entreprises (directive 2004/25/CE concernant les offres publiques d'acquisition), les deux autres sur un domaine d'action plus récent, celui de la société de l'information (propositions sur les inventions mises en œuvre par ordinateur et sur la réutilisation et l'exploitation des documents du secteur public). Deux autres propositions concernaient la politique d'immigration et deux autres la justice. Dans ce dernier domaine, il est remarquable que l'une des propositions, la directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, n'ait pas été adoptée sur une base juridique relative au domaine de la justice mais par le recours à l'article 308 du TCE. Cet article permet à l'Union d'agir pour réaliser des objectifs relevant du domaine d'application des traités ne disposant pas de base juridique explicite. Enfin, trois autres propositions portaient sur l'énergie et l'environnement (article 175 du TCE), une sur la politique sociale (article 137.2 du TCE) et une dernière sur la santé publique (article 152 du TCE). En comparaison avec les autres collèges étudiés à ce jour, les nouveaux domaines que sont la justice et l'immigration, qui relèvent de la compétence communautaire depuis les traités d'Amsterdam et de Nice, ont donc eu une influence réelle sur l'activité de la Commission. Cependant, les propositions ont essentiellement découlé des résolutions du Conseil adoptées à Tampere en 1999.

La première caractéristique essentielle des propositions de 2007 adoptées par le collège de José Manuel Barroso est la prédominance de l'activité législative innovante dans le domaine de l'immigration avec trois propositions sur sept (*voir annexe 4*). Une autre caractéristique marquante est que deux propositions sur sept visaient à établir des normes communes dans le domaine du droit pénal, même si une proposition portait sur l'immigration et une autre sur l'environnement. La dernière série de propositions avait trait au marché intérieur et à la régulation de la concurrence pour certains biens précédemment exemptés de régulation sur le marché intérieur (notamment les produits de défense). Avec l'une d'elles, la Commission Barroso se penchait à nouveau sur les services dans les aéroports alors qu'une proposition de la Commission Santer en 1997 avait dû être retirée en raison d'un blocage au Conseil.

2.4. Généraliser la codécision. Évolutions en termes de procédure

Une seconde caractéristique intéressante des propositions innovantes portées par les quatre collèges est le type de procédure par lesquelles elles ont été négociées avec les colégislateurs. Notons toutefois que les possibilités en termes de procédure ont évolué avec le temps et que les quatre collèges en ont profité à différent degré.

Dix des dix-sept propositions faites par la Commission en 1991 ont été négociées par le biais de la procédure de coopération, trois par la procédure de consultation et une suivant la procédure définie à l'article 84.2 du TCE, sans consultation du Parlement européen (*voir annexe 1*). Une seule proposition a été adoptée par codécision en raison du changement de base juridique après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht (article 189b du TCE) durant le processus d'approbation : la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. Trois autres directives soumises à une procédure de codécision ont été retirées. En effet, les premiers cas d'application de la procédure de codécision ont engendré des conflits entre les institutions. À deux reprises, le Conseil a modifié la base juridique proposée par la Commission : la proposition sur la mise en décharge des déchets et celle sur le statut de la société coopérative européenne. Finalement, ce sont respectivement des procédures de consultation et de coopération qui ont été appliquées et la première proposition a dû être retirée. Une situation similaire a vu le jour dans le cas de la proposition de directive concernant la liberté de gestion et d'investissement des fonds collectés par les institutions de retraite, qui a d'abord été négociée par codécision puis retirée en raison d'un blocage au Conseil.

Le train de six propositions adoptées par la Commission sur le statut des différentes associations (COM(1991)273 1 à 6) sont particulièrement intéressantes : sur six propositions (trois règlements et trois directives réglementant respectivement et par paires les statuts de l'association, de la coopérative et de la mutuelle européennes), les quatre propositions ayant fait l'objet d'une procédure de codécision ont été retirées. Finalement, le Conseil n'a adopté que deux mesures de ce train : le règlement (CE) n°1435/2003 et la directive 2003/72/CE sur la société coopérative européenne, dans les deux cas après avoir accepté de faire jouer l'article 308 du TCE, qui prévoit l'unanimité au Conseil et la consultation du Parlement européen.

Le collège Santer a rédigé la plupart des propositions (neuf sur dix-sept) qui ont été négociées par le biais d'une procédure de codécision (*voir annexe 2*). Trois de ces propositions disposaient à l'origine de la base juridique nécessaire pour une procédure de coopération et n'ont relevé de la codécision qu'après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le 1er mai 1999. L'analyse de ces propositions montre une fois de plus les difficultés auxquelles ont fait face les colégislateurs durant les premiers temps d'application de la nouvelle procédure de codécision, qui permettait de trouver un accord en première lecture : trois de ces propositions ont été adoptées en seconde lecture, deux en troisième lecture et quatre ont été retirées par la Commission.

De plus, il est remarquable que les trois propositions négociées par le biais d'une procédure de coopération (la directive 1999/37/CE relative aux documents d'immatriculation des véhicules et de leurs remorques, la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets et la directive 1999/36/CE relative aux équipements sous pression transportables) aient été adoptées par le Conseil quelques jours seulement avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam afin d'éviter de passer par une procédure de codécision et de négocier avec le Parlement européen.

Les procédures particulières prévues à l'article 4(2) de l'accord sur la politique sociale (annexé au traité de Maastricht) constituaient la base de la proposition de directive concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel, conformément à laquelle les partenaires sociaux avaient négocié un texte qui a ensuite été traduit en proposition de la Commission à adopter unanimement au Conseil sans consultation du Parlement européen. Cependant, le déroulement des négociations préliminaires entre les partenaires sociaux n'a pas permis d'inscrire pleinement cet acte dans le cadre conceptuel du pouvoir d'initiative *autonome* de la Commission défini en introduction (notamment le pouvoir de déterminer le contenu des propositions).

Même si 2002 est la première année pour laquelle la réforme (et l'extension) de la procédure de codécision décidée à Amsterdam en 1997 pouvait être évaluée conformément aux paramètres de cette étude, cinq des quatorze propositions de directives (36 %) formulées par la Commission Prodi ont été négociées par consultation (*voir annexe 3*). Les cinq documents portaient sur la proposition de directive du Conseil relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité, adoptée sur la base du traité Euratom, et sur les domaines de l'immigration et

de la justice. En fait, la proposition relative à ce dernier domaine a été formulée durant la période de transition pendant laquelle l'article 67 du TCE prévoyait que les mesures relatives à l'immigration et à la justice devaient être adoptées sur la base de la procédure de consultation et à l'unanimité, jusqu'à ce qu'une révision de la procédure soit décidée en 2004¹⁵.

La directive 2004/108/CE concernant les agences de travail temporaire a été négociée sur la base d'un vote à l'unanimité du Conseil conformément aux règles en vigueur en matière de politique sociale (article 137 du TCE). Aujourd'hui, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, toutes ces propositions seraient sujettes à une codécision.

En 2007, seulement deux des sept propositions adoptées par le collège Barroso ont été négociées par le biais d'une procédure de codécision (*voir annexe 4*). L'une d'entre elles, celle d'instaurer un permis de séjour (la « carte bleue européenne ») pour les immigrés hautement qualifiés, a été profondément révisée durant le processus décisionnel, principalement au regard de l'objectif principal de la proposition de la Commission, à savoir la mise en place d'un permis européen unique *indépendant* des procédures nationales, comme prévu dans l'acte final adopté par le Conseil. La seconde proposition négociée dans le cadre de la procédure de consultation, toujours dans le domaine de l'immigration, n'a pas encore été adoptée en raison d'une très vive opposition au principe d'un permis européen unique pour la main-d'œuvre migrante et aux dispositions relatives à l'égalité de traitement, comme l'a proposé la Commission au Conseil. Cette proposition a survécu grâce à la modification de la procédure introduite par le traité de Lisbonne, qui l'a transformée en procédure de codécision en 2009. Cependant, un blocage au Conseil est très probable et le résultat de la négociation demeure très incertain.

2.5. Longueur du processus décisionnel

Les négociations entre les institutions peuvent être plus ou moins longues et, comme nous l'avons déjà indiqué, des négociations longues peuvent être le signe que les colégislateurs estiment les objectifs définis dans une proposition trop ambitieux.

15. Depuis le 1^{er} janvier 2005, les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques liées à la liberté de circulation des individus relèvent de la procédure de codécision, conformément à la décision 2004/927/CE du Conseil.

Le processus décisionnel pour les dix-sept propositions innovantes formulées par la Commission Delors II a duré en moyenne plus de trois ans (*voir annexe 1*). Le processus de négociation entre les institutions, en particulier entre la Commission et le Conseil, a toujours été long et caractérisé par des débats approfondis au sein de ce dernier. En revanche, deux propositions ont été adoptées très rapidement : celle sur la diffusion par satellite des signaux de télévision (dix mois) et celle relative à la limitation de l'exploitation de certaines catégories d'avions (onze mois).

La directive 2003/72/CE complétant le statut de la société coopérative européenne est également remarquable de par la durée du processus d'approbation : la Commission a adopté la proposition en décembre 1991 mais le Conseil n'a approuvé la directive qu'en juillet 2003, soit onze ans et sept mois plus tard. En général, les cas faisant l'objet de révisions profondes ou d'un retrait sont, en toute logique, ceux pour lesquels les décisions sont les plus lentes.

Des directives adoptées par la Commission Santer, une seulement a été approuvée rapidement : celle sur le travail partiel qui, comme nous l'avons vu, reposait sur un accord préalable entre les partenaires sociaux (*voir annexe 2*). En revanche, la proposition de directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité n'a été adoptée qu'après onze ans et sept mois de négociations. Cette mesure a été longuement débattue par les États membres, notamment au cours de six discussions au Conseil entre décembre 2001 et décembre 2002. Elle a finalement été adoptée en 2003 par le biais d'une procédure de consultation et avec l'unanimité du Conseil. En revanche, douze déclarations ont été jointes au procès-verbal de la session du Conseil. En moyenne, depuis 1997, trois années ont été nécessaires aux collèges successifs pour adopter les propositions négociées et six pour les retirer. En toute logique, les deux propositions dénaturées ont fait l'objet de négociations encore plus longues, à savoir cinquante-trois mois en moyenne.

En 2002, quand Romano Prodi présidait la Commission, les négociations sur les directives innovantes duraient en moyenne deux ans et demi (*voir annexe 3*). Une seule directive a été adoptée en première lecture en dix-sept mois, en l'occurrence la directive 2004/25/CE concernant les offres publiques d'acquisition. Cependant, du point de vue de la conformité à la proposition initiale, le processus de négocia-

tion était un échec. En effet, le Conseil et le Parlement européen avaient accepté de rendre optionnels deux articles centraux de la proposition de la Commission et avaient défendu une position commune qui dénaturait la proposition et avait dû être adoptée à l'unanimité, contre l'avis du commissaire Bolkestein. En fait, le commissaire avait suggéré de retirer la proposition mais le collège avait préféré une directive dénaturée plutôt que pas de directive du tout. Nous avons également repéré des révisions profondes dans un second cas de directive adoptée rapidement mais par consultation : la directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité.

Pour autant, il ne serait pas correct de déduire une règle de ces deux cas : deux autres directives adoptées en seize mois (dans les domaines des transports et du marché intérieur) n'ont pas connu de modifications substantielles. Parmi les directives adoptées par codécision et ayant été débattues jusqu'à la seconde lecture, la directive 2004/108/CE concernant les agences de travail temporaire mérite d'être mentionnée non seulement pour l'exceptionnelle longueur des négociations dont elle a fait l'objet (sept ans) mais aussi pour son histoire extraordinairement longue. En effet, une première proposition de la Commission pour réglementer ce secteur a été soumise dans les années 1980. Pourtant, en dépit de négociations entre les partenaires sociaux, encouragées par la Commission, aucun accord n'a été obtenu jusqu'en 2008. Une proposition parallèle, sur le travail partiel, a été adoptée en 1997 par la Commission Santer puis rapidement acceptée par le Conseil. Si la proposition de 2002 sur les agences de travail temporaire n'était pas profondément modifiée à la fin du processus, c'est probablement parce que de nombreux compromis et exceptions avaient été introduits par la Commission Prodi dans le texte initial, qui s'inspirait de l'issue des négociations tenues entre les partenaires sociaux entre 1999 et 2001.

Des sept propositions adoptées sous la présidence de José Manuel Barroso, plus de la moitié ont été adoptées à l'issue d'une procédure rapide, qui a réduit la durée du processus décisionnel à moins de dix-huit mois (*voir annexe 4*). Cette observation va dans le sens des conclusions d'une recherche consacrée à l'incidence des accords précoces¹⁶. Ces propositions ne résultent pas toutes de dialogues (ren-

16. Olivier Costa, Renaud Dehousse et Aneta Trakalová, *La codécision et les « accords précoces » : Progrès ou détournement de la procédure législative ?*, Études et recherches, Paris : *Notre Europe*, No. 84, 2011.

contres informelles entre les trois institutions de l'Union européenne) : une proposition faisant l'objet d'une procédure de consultation (celle sur la « carte bleue européenne ») a également été adoptée rapidement. Toutefois, parmi les éléments soumis à codécision, seule la directive sur les services aéroportuaires est allée en seconde lecture, ce qui prouve que même une proposition visant un sujet qui a déjà été débattu longuement peut rencontrer des difficultés.

La proposition portant sur une procédure unique de demande pour un permis de travail unique pour les ressortissants des pays tiers a été à l'étude pendant plus de trois ans, en raison d'un compromis du Conseil considéré comme inacceptable par la Commission.

2.6. Aboutissement du processus décisionnel

Un dernier indicateur à prendre en compte pour évaluer les variations dans le pouvoir d'initiative de la Commission européenne est bien sûr le résultat du processus décisionnel.

L'analyse des résultats des propositions de directives formulées en 1991 montre une légère majorité de cas (neuf sur dix-sept) dans lesquels les propositions du collège Delors ont été adoptées avec des amendements mais sans altération de la structure centrale et du contenu du texte original (*voir annexe 1*).

Trois directives seulement ont été adoptées avec des modifications importantes du texte original proposé par la Commission européenne, deux dans le domaine de l'énergie et de l'environnement et une dans celui de la politique sociale. Ainsi, dans le cas de la directive 92/75/CEE sur l'étiquetage énergétique, le Conseil a assoupli le régime envisagé dans la proposition de la Commission afin de faciliter sa mise en application par les États membres.

Enfin, dans cinq cas, la Commission a retiré ses propositions. Il est intéressant de constater dans ce contexte que la plupart de ces mesures ont dû être adoptées par le biais de la codécision et portaient sur l'environnement ou la politique sociale. Dans tous les cas, l'échec de la proposition a été causé par l'incapacité du Conseil

à trouver un compromis entre les États membres. C'est pourquoi les retraits doivent être considérés comme politiques par essence (*voir encadré 3*).

La proposition sur des normes minimales pour la détention des animaux en environnement zoologique est notable du fait de son histoire mouvementée. En effet, la Commission l'a retirée en 1995 après la décision du Conseil européen d'Édimbourg que certaines propositions étaient contraires au principe de subsidiarité. La même année, la Commission a transformé la proposition en recommandation. Cependant, à l'issue de discussions approfondies entre les États membres et d'un accord sur les modifications proposées par le Parlement européen, le Conseil l'a de nouveau transformée en directive et finalement adoptée selon la procédure de consultation, avec l'abstention de l'Allemagne, en 1999.

L'analyse des propositions innovantes adoptées par le collège Santer en 1997 révèle que sur quinze directives, cinq seulement ont finalement été adoptées avec des amendements mineurs (*voir annexe 2*). Ce chiffre s'explique sans doute par le fait que la Commission a rédigé certains de ces textes en tenant compte des limites qu'imposaient alors les cadres réglementaires nationaux des différents États membres. De fait, certaines de ces propositions ont une structure très simple. La directive 98/84/CE concernant la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel en est un excellent exemple : elle ne compte que neuf articles principaux et, si cela avait été possible, elle aurait probablement été adoptée en première lecture.

Néanmoins, deux tiers des propositions formulées par le collège Santer ont rencontré des difficultés pendant les négociations : cinq (un tiers des propositions innovantes) ont été retirées, deux dénaturées et trois amendées en profondeur. Ces propositions relevaient pourtant de domaines différents : la politique de transport (deux), l'environnement (deux) et la fiscalité (une).

Il est intéressant de constater que l'on retrouve parmi elles une proposition de directive sur la mise en décharge des déchets. En fait, sur requête expresse du Conseil, la Commission a dû proposer un nouveau texte après l'échec du processus décisionnel portant sur sa proposition initiale de 1991 (COM(1991)102). Encore une fois, et malgré les efforts de la Commission pour prendre en compte certains

problèmes manifestes du texte précédent, la proposition a dû subir d'importants changements avant d'être acceptée par le Conseil.

Un autre cas intéressant est celui de la proposition qui visait à « harmoniser, au niveau communautaire, la protection effective accordée aux inventions techniques par les législations nationales et, par conséquent, [...] à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur » (COM(1997)691). L'adoption de cette directive aurait contraint les États membres qui ne disposaient alors pas de système de protection des inventions par le modèle d'utilité (Royaume-Uni, Luxembourg et Suède) à adopter cette forme de protection. Toutefois, la majorité des États membres étaient opposés à une telle mesure et ont bloqué la proposition.

Tous les autres retraits concernent des propositions dans le domaine du transport aérien qui ont été bloquées au niveau du Conseil des ministres. Des années plus tard, la Commission est revenue sur ces dossiers et a adopté de nouvelles propositions, vraisemblablement de moindre envergure. Dans les deux cas (directive 2004/36/CE proposée par la Commission Prodi en 2002 et directive 2009/12/CE proposée par le collègue Barroso I en 2007), les mesures législatives ont été adoptées.

Dans le cas de la troisième année d'exercice du collègue Prodi, une moitié seulement des propositions innovantes formulées par la Commission a été adoptée avec des amendements mineurs (*voir annexe 3*). L'autre moitié a connu des sorts différents. Ainsi, d'après notre analyse, quatre directives ont été profondément amendées : les deux directives portant sur l'immigration, l'une relative au domaine de la justice (relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité) et la dernière portant sur l'environnement, à savoir la directive 2004/35/EC sur la responsabilité environnementale. Comme indiqué, la directive concernant les offres publiques d'acquisition a été adoptée contre l'avis de la Commission et une autre proposition relative au marché intérieur, sur la brevetabilité des inventions mises en œuvre par ordinateur, a été rejetée en seconde lecture par le Parlement européen. Ces résultats, qui sont on ne peut plus communs dans le processus décisionnel, constituent un revers majeur pour la Commission européenne et le Conseil, qui avaient trouvé une position commune. Ils peuvent être considérés comme des signes indéniables du pouvoir acquis par le Parlement au cours des dernières décennies.

Enfin, la proposition COM(2002)130 relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité, qui repose sur le traité Euratom a été retirée en 2009, car considérée comme caduque lors du réexamen périodique de la Commission. Ce retrait ne peut donc pas être considéré comme politique.

Les difficultés auxquelles se sont heurtées de nombreuses propositions de directives lancées par la Commission Prodi ne correspondent pas forcément aux domaines politiques les plus récents, à une procédure législative spécifique, à une alliance interinstitutionnelle plutôt qu'à une autre ou à la longueur du processus décisionnel. En effet, dans le cas d'au moins une partie des directives dénaturées, profondément amendées ou rejetées, certains objectifs de vaste portée définis dans les propositions (une indemnisation appropriée des victimes de la criminalité, la responsabilité subsidiaire de l'État en cas de dommages environnementaux, le rapprochement des règles sur les offres publiques d'acquisition, l'harmonisation du droit des brevets pour les inventions informatiques et la meilleure protection des victimes de trafics) ont tout simplement été revus à la baisse ou ont vu leur portée réduite.

Contrairement à ce qui a été observé pour les autres collèges, en 2007, les propositions de la Commission Barroso qui ont été soit retirées, soit amendées de manière importante ou qui sont bloquées dans les rouages du processus décisionnel (quatre sur sept) et dont les objectifs initialement contenus dans la proposition innovante de la Commission font l'objet d'un rejet sont minoritaires (*voir annexe 4*). En effet, la plupart des propositions ont suivi un chemin plus direct et ont finalement été adoptées sans modifications importantes, notamment parce que certaines d'entre elles traduisaient déjà un compromis ou des normes minimales communes. Ainsi, la proposition de directive COM(2007)249 du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier a été adopté avec un changement de son intitulé qui soulignait la réduction de sa portée (directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil *prévoyant des normes minimales* concernant les sanctions et les mesures à l'encontre d'employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier). Même si, ou peut-être précisément parce que la Commission a également tenté de régler des domaines politiques très innovants, comme les migrations économiques et le droit pénal de l'environnement, elle n'a pas tout à fait atteint ses objectifs dans ces domaines.

3. Évolutions dans l'exercice du pouvoir d'initiative

3.1. Aperçu comparatif des quatre collèges

La juxtaposition des informations réunies à ce jour sur les propositions adoptées par les quatre collèges donne un aperçu synthétique intéressant de l'évolution de l'exercice du pouvoir d'initiative par la Commission.

D'abord, on observe une réduction de la part des directives innovantes proposées dans les années les plus récentes, un phénomène que nous expliquons par l'influence de l'initiative « Mieux légiférer » et l'épuisement de nouveaux domaines politiques. Ensuite, nos données soulignent l'élargissement progressif de la procédure de codécision à la grande majorité des actes proposés par la Commission. Bien sûr, nous n'avons pas pu évaluer l'influence du traité de Lisbonne mais les données de 2007 tiennent compte des importantes extensions de pouvoir introduites par les traités précédents. De plus, nous constatons une variation notable dans les principaux domaines politiques que concernent les propositions innovantes de la Commission. Toutefois, cette variation coïncide avec les révisions successives des traités et les objectifs politiques adoptés, par la Commission pour les premiers collèges, et essentiellement sur suggestion du Conseil pour le troisième

et le quatrième collège. Ainsi, il est possible de constater l'influence du marché intérieur dans le cas du collège Delors I et celle des transports dans celui du collège Santer, qui a dû mettre en œuvre les nouvelles propositions du traité de Maastricht et qui a été un artisan majeur du projet de réseaux transeuropéens. Au contraire, en 2007, on remarque une prédominance de l'immigration, qui témoigne d'un programme beaucoup plus influencé par les conclusions du Conseil de Tampere (1999) et par le programme de La Haye (2004).

Pour ce qui est des résultats du processus décisionnel, on assiste à partir de 1997 à une augmentation du nombre de propositions qui sont acceptées de manière tacite par la Commission et le législateur, ce qui explique une réduction progressive du temps nécessaire pour débattre de ces propositions et les adopter. Les données sur les propositions profondément amendées, dénaturées, rejetées ou retirées montrent également une tendance à la baisse, ce qui témoigne de l'apaisement des tensions autour des propositions innovantes de la Commission au cours des dernières années. Nous avons exclu du tableau un retrait technique portant sur une proposition adoptée par la Commission Prodi. Enfin, le collège Barroso I n'a pas (encore) retiré de propositions innovantes mais l'une de celles sur lesquelles nous nous sommes penchés est toujours dans les rouages du processus décisionnel. C'est pourquoi les sommes des pourcentages des deux dernières colonnes des Commissions Prodi et Barroso I ne sont pas égales à 100 %.

TABEAU 2 – L'EXERCICE DU POUVOIR D'INITIATIVE LÉGISLATIVE PAR QUATRE COMMISSIONS

RÉSULTATS	PART DES DIRECTIVES INNOVANTES DANS LES PROPOSITIONS	DIRECTIVES INNOVANTES SOUMISES À CODÉCISION	DOMAINE POLITIQUE PRINCIPAL DES PROPOSITIONS INNOVANTES	DOMAINE POLITIQUE SECONDAIRE	TEMPS MOYEN POUR ADOPTER LES PROPOSITIONS (EN MOIS)	DIRECTIVES INNOVANTES ADOPTÉES AVEC DES AMENDEMENTS	DIRECTIVES INNOVANTES LARGEMENT AMENDÉES, DÉNATURÉES, REJETÉES, RETIRÉES
DELORS II 1991	27 %	24 %	MARCHÉ INTÉRIEUR 53 %	ENVIRONNEMENT 35 %	37	53 %	47 %
SANTER 1997	28 %	53 %	TRANSPORTS 42 %	MARCHÉ INTÉRIEUR 33 %	41	33 %	67 %
PRODI 2002	26 %	62 %	MARCHÉ INTÉRIEUR 21 %	ENVIRONNEMENT 21 %	31	50 %	43 %
BARROSO I 2007	13 %	71 %	IMMIGRATION 43 %	MARCHÉ INTÉRIEUR 28 %	22	58 %	28 %
MOYENNE	24 %	53 %	/	/	33	42 %	46 %

SOURCE : BASE DE DONNÉES POWER OF INITIATIVE (POI) 2011.

3.2. Pourquoi cette évolution ? Une question de procédure ?

Nos données sur notre échantillon de directives innovantes proposées par les quatre collèges de commissaires au cours des vingt dernières années (1991-2011) suggèrent que les révisions des traités relatives au processus décisionnel législatif introduites depuis 1991 ont eu un effet direct sur le pouvoir d'initiative législative de la Commission et la manière dont elle l'exerce.

Quand les États membres ont décidé à Maastricht de modifier les traités fondateurs et d'y introduire la procédure de codécision, leur but principal était d'apporter une réponse à un débat ancien sur le déficit démocratique au sein de l'Union européenne¹⁷. En effet, à cette époque, le décalage entre le nombre croissant de compétences que la Communauté était sur le point d'acquiescer et un certain manque de légitimité de ses principales institutions avait généré un climat de mécontentement contre l'« hyper-activisme » de la Communauté en général et de la Commission en particulier. La procédure de codécision a été conçue et soutenue aussi par le collège de commissaires de l'époque (Delors II) pour compenser cet écart.

Après l'introduction de la procédure de codécision dans le TCE, le Parlement européen a prouvé dès le départ sa détermination à jouer un rôle actif de colégislateur : depuis, les cas d'échec total du processus législatif relevant de la codécision s'expliquent principalement par des rejets formels du Parlement européen (*voir encadré 2*). Dans un premier temps, la différence d'attitude des institutions dans les négociations a été à l'origine d'une méfiance réciproque. Après quoi, le Parlement européen et le Conseil ont commencé à coopérer de manière efficace, quoique quelque peu opaque, au sein du système dit « de dialogue », dans lequel les représentants des deux colégislateurs négocient directement le contenu des actes législatifs, la Commission jouant un rôle de médiateur. Ces dialogues (ou

17. Voir notamment, Philippe Schmitter, *How to Democratize the European Union...and Why Bother?* Lanham, Md: Rowman & Littlefield, 2000 ; Andrew Moravcsik, "In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Issue 4, 2002, pp. 603-624 ; Paul Craig, "Democracy and Rulemaking within the EC: an Empirical and Normative Assessment", in P. Craig and C. Harlow (eds), *Lawmaking in the European Union*, London- Boston: Kluwer Law International, 1998, p. 33 ss. ; Jean-Claude Piris, "After Maastricht, are the Community Institutions more efficacious, more democratic and more transparent?", *European Law Review*, 19(5), 1994, pp. 449-487 ; George Ress, "Democratic Decision-Making in the European Union and the Role of the European Parliament", in D. Curtin e T. Heukels, "*Institutional Dynamics of European Integration*", Essays in honour of Schermers Henry. G., Vol. II, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 153 ss.

réunions tripartites) sont des rencontres informelles organisées entre un nombre réduit de représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission dans le but de trouver un compromis sur une proposition législative. Une fois que l'accord a été obtenu sur un texte, ce dernier est envoyé aux deux colégislateurs pour être formellement adopté. L'habitude d'organiser des négociations tripartites informelles est apparue en 1994-1995, après une tentative du Conseil pour adopter en troisième lecture la proposition de directive 95/62/CE relative à la téléphonie vocale (rejetée par la suite). À l'origine, ces rencontres avaient lieu après la seconde lecture, afin de faciliter la tâche du comité de conciliation. Cependant, elles se sont rapidement imposées comme une norme à toutes les étapes du processus de codécision, en particulier après l'autorisation des accords en première lecture par le traité d'Amsterdam

C'est pourquoi la durée du processus décisionnel pour les actes négociés par codécision est désormais moins importante qu'auparavant et les cas d'échec rares. C'est aussi pour cette raison que les observateurs soutiennent en général, que l'introduction de la procédure de codécision dans le processus décisionnel européen a permis, comme escompté, de garantir l'adoption des propositions de la Commission.

Toutefois, en parallèle, l'équilibre interne du triangle institutionnel a changé de manière significative. En effet, le pouvoir d'initiative a peut-être été le principal perdant de ce jeu d'équilibrage de la rentabilité des procédures.

ENCADRÉ 2

CAS D'ÉCHEC DE LA PROCÉDURE DE CODÉCISION, TOUS TYPES DE PROPOSITIONS, 1991 À 2009

ANNÉE	RÉFÉRENCES DE LA PROPOSITION	INTITULÉ DE LA PROPOSITION	COLLÈGE	RAISON
1994	COM(1992) 247	DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL CONCERNANT L'APPLICATION DE LA FOURNITURE D'UN RÉSEAU OUVERT (ONP) À LA TÉLÉPHONIE VOCALE	DELORS II	REJET PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN DE LA POSITION COMMUNE DU CONSEIL À LA FIN DE LA PROCÉDURE DE CONCILIATION
1995	COM(1988) 496	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIVE À LA PROTECTION JURIDIQUE DES INVENTIONS BIOTECHNOLOGIQUES	DELORS I	REJET PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN DU TEXTE COMMUN EN TROISIÈME LECTURE
2001	COM(1995) 655	PROPOSITION DE TREIZIÈME DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL EN MATIÈRE DE DROIT DES SOCIÉTÉS CONCERNANT LES OFFRES PUBLIQUES D'ACHAT	SANTER	REJET PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN DU TEXTE COMMUN EN TROISIÈME LECTURE
1998	COM(1995) 360	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL MODIFIANT LA DIRECTIVE 93/6/CEE DU 15 MARS 1993, SUR L'ADÉQUATION DES FONDS PROPRES DES ENTREPRISES D'INVESTISSEMENT ET DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT ET LA DIRECTIVE 93/22/CEE DU CONSEIL, DU 10 MAI 1993, CONCERNANT LES SERVICES D'INVESTISSEMENT DANS LE DOMAINE DES VALEURS MOBILIÈRES	SANTER	ABSENCE D'ACCORD ENTRE LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL AU SEIN DU COMITÉ DE CONCILIATION
2003	COM(2001) 35	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL CONCERNANT L'ACCÈS AU MARCHÉ DES SERVICES PORTUAIRES	PRODI	REJET PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN DU TEXTE COMMUN EN TROISIÈME LECTURE
2005	COM(2002) 92	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL CONCERNANT LA BREVETABILITÉ DES INVENTIONS MISES EN ŒUVRE PAR ORDINATEUR	PRODI	REJET PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN EN SECONDE LECTURE
2009	COM(2004) 607	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL MODIFIANT LA DIRECTIVE 2003/88/CE CONCERNANT CERTAINS ASPECTS DE L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL	PRODI	IMPOSSIBILITÉ D'OBTENIR UN ACCORD ENTRE LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL AU SEIN DU COMITÉ DE CONCILIATION

SOURCE : DANIELA CORONA, *IL CONSIGLIO DEI MINISTRI NELLA PROCEDURA DI CODECISIONE: PROBLEMATICHE GIURIDICHE E PRASSI ISTITUZIONALE*, PH.D. THESIS, DEPARTMENT OF LAW, EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, 2011.

3.3. Conséquences sur l'exercice du pouvoir d'initiative législative

Pour déterminer les conséquences de ce changement systémique sur l'exercice du pouvoir d'initiative de la Commission, le premier élément à prendre en compte est le monopole du droit d'initiative. En effet, avec le temps, le pouvoir de colégiférer, partagé par le Parlement européen et le Conseil, et les pratiques afférentes, notamment les discussions entre les représentants des colégislateurs, a influé sur le monopole de l'initiative législative de la Commission. Cet effet est bien résumé dans une déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision, dans laquelle la principale fonction de la Commission est décrite comme suit : « la Commission favorise [les] contacts et exerce son droit d'initiative de manière constructive en vue de rapprocher les positions du Parlement européen et du Conseil »¹⁸.

Aujourd'hui, la Commission joue un rôle nouveau et différent dans les négociations entre le Parlement européen et le Conseil, celui de médiateur ou « *honest broker* », comme le prévoient les traités, et pas seulement lors de la troisième lecture. C'est pourquoi il arrive souvent que le Parlement européen et le Conseil demandent à la Commission européenne de présenter des propositions, de les modifier à des dates précises ou même suggèrent le contenu de ces propositions. Ces requêtes sont habituellement insérées dans les textes de mesures législatives afférentes contenues dans des déclarations séparées qui leur sont annexées. Cette pratique est particulièrement utilisée pour pallier les situations de blocage dans les négociations et trouver un accord sur une proposition législative. En général, les commissaires et les cadres de la Commission sont farouchement opposés à ces pratiques car elles exercent une influence néfaste sur l'exercice autonome du pouvoir d'initiative. Aussi s'attachent-ils à limiter la portée de ces requêtes. Néanmoins, la Commission européenne présente de plus en plus souvent des propositions suggérées par les colégislateurs.

18. Voir les points 13 et 22 de la déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision, dans le JO C 145 du 30/06/2007, p. 5.

3.4. Le pouvoir d'amendement

Même si le pouvoir d'amender ses propres décisions à tout moment a toujours été inscrit dans les traités (voir article 293 du TFUE), jusqu'à l'Acte unique européen de 1985, l'accord généralement connu comme le « compromis de Luxembourg » disposait que le Conseil des ministres devait voter à l'unanimité chaque proposition de la Commission.

La Commission a donc longtemps été privée du pouvoir d'amender ses propres textes pour obtenir l'approbation d'une majorité d'États membres. Le compromis de Luxembourg a été abandonné de fait avant la période sur laquelle porte cette étude. Il est toutefois intéressant de le mentionner car il a conforté le Président du Conseil des ministres dans sa position d'intermédiaire par qui viennent les compromis, une fonction qui lui a presque permis de prendre le pas sur la Commission en matière de modification des propositions.

Actuellement, les « compromis de la présidence » figurent parmi les principales étapes de la procédure de codécision. Ils sont encore plus essentiels dans le cadre des négociations informelles entre les représentants du Parlement européen et du Conseil.

Par conséquent, même si la Commission exerce toujours son pouvoir de réviser ses propositions durant la première et la seconde lectures de la procédure de codécision, ses textes reposent généralement sur le compromis rédigé par la présidence du Conseil. D'ailleurs, la Commission ne s'est que très rarement opposée à un accord obtenu entre les deux colégislateurs par le biais d'un compromis de la présidence.

Outre cette limite informelle du pouvoir d'initiative de la Commission, quand les colégislateurs parviennent à un accord en troisième lecture de la procédure de codécision, au sein du comité de conciliation, par exemple, la Commission ne peut plus modifier sa proposition et influencer sur la règle de vote au Conseil. Au contraire, le traité enjoint explicitement la Commission à « [prendre] toute initiative nécessaire en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil » (voir article 294 du TFUE).

En somme, la marge de manœuvre de la Commission a été significativement réduite pas les pratiques citées précédemment, dans le but de faciliter l'obtention d'un accord entre les deux colégislateurs à égalité de droits.

3.5. Le pouvoir de retrait

Nous avons présenté plusieurs cas dans lesquels la Commission a retiré ses propositions : cinq propositions adoptées par la Commission Delors, cinq adoptées par la Commission Santer et une adoptée par la Commission Prodi.

Cependant, dans la majorité des cas retenus, il ne s'agit pas d'usage « politique » explicite du pouvoir de retrait. En effet, ces propositions n'ont pas été retirées pour éviter une dénaturation imminente. La plupart des propositions étudiées ont été retirées parce qu'elles étaient bloquées dans le processus décisionnel depuis longtemps, sans perspective d'adoption.

Dans certains cas, le retrait s'explique par l'incapacité du Conseil à obtenir un consensus sur une proposition, ou, dans certains autres cas, par le blocage du processus décisionnel en première lecture, pour laquelle le traité ne définit pas de délai de réponse explicite. Dans 90 % des cas considérés, c'est-à-dire toutes les propositions sauf celle de 1991 sur les fonds de pension, le retrait par la Commission ne peut donc pas être considéré comme « politique », au sens défini dans la première partie. Ces retraits sont toutefois considérés comme pertinents pour illustrer les changements dans l'exercice du pouvoir d'initiative car ils sont symptomatiques des difficultés rencontrées dans le dialogue interinstitutionnel sur une proposition de la Commission et diffèrent des retraits purement techniques.

Le dernier cas dans lequel la Commission a exercé son pouvoir de retrait d'une proposition pour des raisons politiques (c'est-à-dire pour éviter de dénaturer un texte) remonte à 1994. Les collègues qui ont exercé le pouvoir de retrait politique le plus fréquemment ont été ceux de Jacques Delors.

Ces données relatives aux retraits sont particulièrement importantes au regard de l'habitude de la Commission de rechercher des informations sur les positions poli-

tiques respectives des deux colégislateurs vis-à-vis d'une proposition avant de l'adopter formellement. En effet, depuis l'introduction de la procédure de codécision, la Commission européenne a rarement exprimé des objections sur le contenu des amendements sur lesquels le Parlement européen et le Conseil s'étaient entendus. Quand la Commission est opposée au contenu de l'accord, elle tend de plus en plus souvent à le faire savoir par le biais de déclarations officielles, comme nous l'avons vu dans le cas de la directive concernant les offres publiques d'acquisition. Dans certains autres cas, ce type d'enquête conduit la Commission à adopter une approche consensuelle, voire une stratégie basée sur un plus petit dénominateur commun, dès le début des négociations, afin de faciliter l'adoption du texte et de limiter les amendements qui y sont apportés.

ENCADRÉ 3 CAS DE RETRAITS POLITIQUES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

ANNÉE	RÉFÉRENCE DE LA PROPOSITION	INTITULÉ DE LA PROPOSITION	COMMISSION DONT ÉMANE LA PROPOSITION
1977	COM(1976)452	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL : PROGRAMME INDICATIF TRIENNAL D'AIDE ALIMENTAIRE, 1977-1979	ORTOLI
1986	COM(1983)166	PROPOSITION D'UNE SEPTIÈME DIRECTIVE DU CONSEIL MODIFIANT LA DIRECTIVE 69/169/CEE CONCERNANT L'HARMONISATION DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES RELATIVES AUX FRANCHISES DES TAXES SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES ET DES ACCISES PERÇUES À L'IMPORTATION DANS LE TRAFIC INTERNATIONAL DE VOYAGEURS	THORN (RETIRÉE PAR DELORS I)
1986	COM(1985)756	PROPOSITION DE DÉCISION DU CONSEIL PORTANT ADOPTION DU PROGRAMME D'ACTION COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE MOBILITÉ DES ÉTUDIANTS (ERASMUS)	DELORS I
1989	COM(1979)215	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE AU DROIT DE SÉJOUR DES RESSORTISSANTS DES ÉTATS MEMBRES SUR LE TERRITOIRE D'UN AUTRE ÉTAT MEMBRE	THORN (RETIRÉE PAR DELORS I)
1989	COM(1988)424	PROPOSITION DE DÉCISION DU CONSEIL PORTANT ADOPTION D'UN PROGRAMME SPÉCIFIQUE DE RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ – MÉDECINE PRÉDICTIVE : ANALYSE DU GÉNOME HUMAIN (1989 – 1991)	DELORS I
1994	COM(1991)301	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL CONCERNANT LA LIBERTÉ DE GESTION ET D'INVESTISSEMENT DES FONDS COLLECTÉS PAR LES INSTITUTIONS DE RETRAITE	DELORS II

SOURCE : NOTE INTERNE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, 30 AVRIL 2001 (DISPONIBLE AUPRÈS DES AUTEURS)

Conclusion

Notre enquête s'est concentrée sur les directives, qui ne représentent qu'une part réduite de l'ensemble de l'activité législative de l'UE. Aussi faut-il faire preuve de prudence avant toute généralisation de nos conclusions. Pour autant, nos conclusions en matière d'évolution de l'exercice du pouvoir d'initiative, c'est-à-dire le monopole du droit de formuler, réviser et retirer les propositions, recourent celles exposées dans l'étude sur la codécision publiée par *Notre Europe*¹⁹.

Le processus d'intégration européenne n'a pas modifié profondément le droit d'initiative législative de la Commission du point de vue formel (les exceptions à ce droit restent anecdotiques). Au contraire, il semble même s'être élargi à mesure que les compétences de l'UE se développaient. Cependant, on ne peut tirer la même conclusion sur l'exercice concret de ce droit. En effet, le pouvoir de la Commission de modifier ou retirer une proposition législative a subi une érosion progressive du fait de l'essor et de la généralisation de la codécision, qui nous semble être le principal facteur de la variation dans le nombre, le type et les résultats des propositions considérées.

19. Costa *et al.* (cit.).

L'introduction de la procédure de codécision dans de nouveaux domaines politiques a eu un effet direct sur le processus décisionnel en termes de légitimité (le Parlement européen a un rôle d'égal dans tous les domaines) et d'efficacité. Les réformes successives de la procédure de codécision ont également influé directement sur l'exercice du pouvoir d'initiative par la Commission. Par ailleurs, la capacité de la Commission européenne à modifier ou retirer ses propositions a pâti de l'habitude d'organiser, dès la première lecture, des négociations directes entre le Parlement européen et le Conseil. Comme indiqué dans l'étude sur la codécision rédigée pour *Notre Europe*, ces dernières années, 72 % des actes législatifs ont été adoptés en première lecture²⁰. Ce chiffre s'explique par l'engagement politique toujours plus important de la Commission à ce stade dans son rôle de « *honest broker* », que lui a formellement conféré le traité. Ce dernier a néanmoins limité l'exercice de cette fonction à l'étape de conciliation de la procédure (la troisième lecture).

De plus, nos données étayent la thèse selon laquelle les nouvelles contraintes inhérentes à la procédure de codécision peuvent également influencer le fonds des propositions. En effet, elles agissent sur les trois principaux éléments de ce que nous avons défini comme le pouvoir d'initiative de la Commission, ce qui limite l'exercice de ce pouvoir par la Commission. Ainsi, cette dernière tend à ne plus définir d'objectifs controversés car ils sont susceptibles de se heurter à l'opposition des colégislateurs et d'être détournés par ceux-ci.

Au-delà de ce que montre notre analyse, il importe de citer un second facteur lorsque l'on aborde l'évolution récente, et l'indéniable érosion, du pouvoir d'initiative de la Commission. Effectivement, si nos données ne permettent pas de démontrer empiriquement cette influence, depuis la fin des années 1980, les « conclusions » des Conseils européens tendent à contenir des orientations de politique générale toujours plus nombreuses ainsi que des demandes plus détaillées à l'intention de la Commission, pour qu'elle les traduise en propositions législatives. Même si le traité ne prévoit pas explicitement ces « mandats », la Commission se sent de plus en plus tenue de donner suite aux requêtes du Conseil européen. D'ailleurs, le Président de la Commission est aussi membre du Conseil européen et participe à ce titre à la rédaction de ces conclusions. À la fin des années 1990, une étude interne conduite

20. *Ibidem*, p. 38.

par la Commission avait déjà montré que cinq à dix demandes étaient adressées à la Commission après chaque session du Conseil européen. Le Conseil peut même demander à la Commission « de lui soumettre toute proposition appropriée ». Et selon l'actuel article 241 du TFUE, si la Commission ne s'exécute pas, elle doit en exposer les raisons au Conseil. Dès les années 1990, outre les mandats du Conseil européen, les différentes configurations du Conseil des ministres présentaient chaque semestre près de trente résolutions, qui incluaient souvent ces « mandats » informels²¹. Ces requêtes de formulation de propositions spécifiques interviennent à un niveau que nous n'avons pas pu prendre en compte directement dans notre analyse. Pour autant, les données réunies dans cette étude permettront à l'avenir de comparer les « mandats » adressés par les différents Conseils avec les propositions innovantes concrètes adoptées pour les années considérées.

De plus, depuis que le traité de Lisbonne a instauré une présidence permanente du Conseil européen, le Conseil a également adressé des mandats politiques pour le compte de son Président, en matière de gouvernance économique, entre autres. Cette toute récente évolution limite encore la possibilité de la Commission de formuler des propositions différentes de celles du Président du Conseil européen.

Pour conclure, la généralisation de la procédure de codécision et l'influence politique croissante du Conseil européen ont indubitablement fait muter le rôle principal de la Commission d'une fonction d'initiatrice puissante à celle de « *honest broker* », d'une fonction d'initiatrice autonome à celle d'initiatrice « sur commande ».

Nous avons souligné cette tendance forte et ses causes principales. Il est toutefois indéniable que d'autres facteurs, liés aux personnalités des commissaires, au domaine politique sur lequel porte les propositions, aux changements de majorité au Parlement européen et au Conseil des ministres, à la date de sortie et la pertinence des propositions ont influé sur le pouvoir d'initiative. Enfin, le pouvoir d'initiative ne confère plus à la Commission autant de libertés qu'avant l'affirmation progressive de la codécision en tant que procédure législative standard. Néanmoins, il est toujours possible d'en faire un usage plus large dans le cadre de la méthode communautaire, dans la mesure où, formellement, il n'a pas été érodé de manière significative.

21. Note interne du Secrétariat général de la Commission européenne, 30 avril 2001 (disponible auprès des auteurs).

Annexe 1 – Propositions innovantes adoptées en 1991 : processus de négociation et résultat

REFERENCE	INTITULE	DOMAINE(S) (DU TRAITE CEE)	PROCEDURE	LECTURE AU COURS DE LAQUELLE LA DECISION EST PRISE	DUREE DES NEGOCIATIONS EN MOIS	ACTE FINAL	RESULTAT
COM(1991) 358	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL FIXANT LES MODALITES D'HARMONISATION DES PROGRAMMES DE REDUCTION, EN VUE DE SA SUPPRESSION, DE LA POLLUTION PROVOQUEE PAR LES DECHETS DE L'INDUSTRIE DU DIOXYDE DE TITANE	MARCHE INTERIEUR, ENVIRONNEMENT (ART 100A)	COOPERATION	2	14	DIRECTIVE 92/112/ CEE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(1991) 301	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL CONCERNANT LA LIBERTÉ DE GESTION ET D'INVESTISSEMENT DES FONDS COLLECTÉS PAR LES INSTITUTIONS DE RETRAITE	LIBERTÉ DE CIRCULATION, SERVICES FINANCIERS (ART 66 ET 57,2)	CODECISION	/	38	/	RETIRÉE
COM(1991) 287	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE AUX DISPOSITIFS MEDICAUX	MARCHE INTERIEUR, POLITIQUE INDUSTRIELLE ET POLITIQUE DES CONSOMMATEURS (ART 100A)	COOPERATION	2	23	DIRECTIVE 93/42/ CEE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(1991) 285	PROPOSITION DE DIRECTIVE CONCERNANT L'INDICATION DE LA CONSOMMATION DES APPARELS DOMESTIQUES EN ENERGIE ET EN AUTRES RESSOURCES, PAR VOIE D'ÉTIQUETAGE ET D'INFORMATIONS UNIFORMES RELATIVES AUX PRODUITS	MARCHE INTERIEUR, ENERGIE (ART 100A)	COOPERATION	2	14	DIRECTIVE 92/75/ CEE	PROFONDÉMENT AMENDEE
COM(1991) 276	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE A LA COORDINATION DE CERTAINES REGLES DU DROIT D'AUTEUR ET DES DROITS VOISINS APPLICABLES A LA RADIODIFFUSION PAR SATELLITE ET A LA RETRANSMISSION PAR CÂBLE	LIBERTÉ DE CIRCULATION, TÉLÉCOMMUNICATIONS (ART 57,2)	COOPERATION	2	26	DIRECTIVE 93/83/ CEE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(1991) 242	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE A L'ADOPTION DE NORMES POUR LA DIFFUSION PAR SATELLITE DE SIGNAUX DE TELEVISION	MARCHE INTERIEUR, TÉLÉCOMMUNICATIONS (ART 100A)	COOPERATION	2	10	DIRECTIVE 92/38/ CEE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(1991) 230	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE AU DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS EFFECTUE DANS LE CADRE D'UNE PRESTATION DE SERVICES	LIBERTÉ DE CIRCULATION, POLITIQUE SOCIALE (ART 57,2 ET 66)	CODECISION	2	66	DIRECTIVE 96/71/ CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)

COM(1991) 220	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL CONCERNANT LA POLLUTION DE L'AIR PAR L'OZONE	ENVIRONNEMENT (ART 130s)	CONSULTATION	/	15	DIRECTIVE 92/72/CEE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(1991) 177	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL INSTITUANT DES NORMES MINIMALES POUR LA DÉTENTION DES ANIMAUX EN ENVIRONNEMENT ZOOLOGIQUE	ENVIRONNEMENT ET BIEN-ÊTRE ANIMAL (ART 130s)	COOPÉRATION	/	53	/	RETIRÉE
COM(1991) 154	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL CONCERNANT LA TENUEUR EN SOUFRE DU GAS OIL	MARCHÉ INTÉRIEUR, ENVIRONNEMENT (ART 100a)	COOPÉRATION	2	23	DIRECTIVE 93/12/CEE	PROFONDÉMENT AMENDÉE
COM(1991) 102	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL CONCERNANT LA MISE EN DÉCHARGE DES DÉCHETS	MARCHÉ INTÉRIEUR, ENVIRONNEMENT (ART 100a)	COOPÉRATION	/	64	/	RETIRÉE
COM(1991) 68	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL SUR LA SURVEILLANCE ET LE CONTRÔLE DES GRANDS RISQUES DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT	LIBERTÉ DE CIRCULATION, SERVICES FINANCIERS (ART 57,2)	COOPÉRATION	2	21	DIRECTIVE 92/121/CEE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(1991) 30	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE À L'APPLICATION DE LA FOURNITURE D'UN RÉSEAU OUVERT AUX LIGNES LOUÉES	MARCHÉ INTÉRIEUR, TÉLÉCOMMUNICATIONS (ART 100a)	COOPÉRATION	2	16	DIRECTIVE 92/44/CEE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(1990) 445	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE À LA LIMITATION DE L'EXPLOITATION DES AVIONS RELEVANT DU CHAPITRE 2	TRANSPORT, ENVIRONNEMENT (ART 84,2)	DÉCISION UNANIME DU CONSEIL	/	11	DIRECTIVE 92/114/CEE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(1991) 273-2	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL COMPLÉTANT LE STATUT DE L'ASSOCIATION EUROPÉENNE POUR CE QUI CONCERNE LE RÔLE DES TRAVAILLEURS	MARCHÉ INTÉRIEUR, POLITIQUE SOCIALE (ART 100a)	CODÉCISION	/	51	/	RETIRÉE
COM(1991) 273-4	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL COMPLÉTANT LE STATUT DE LA MUTUALITÉ EUROPÉENNE POUR CE QUI CONCERNE LE RÔLE DES TRAVAILLEURS	MARCHÉ INTÉRIEUR, POLITIQUE SOCIALE (ART 100a ET 308)	CONSULTATION	/	139	DIRECTIVE 2003/72/CE	PROFONDÉMENT AMENDÉE
COM(1991) 273-6	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL COMPLÉTANT LE STATUT DE LA MUTUALITÉ EUROPÉENNE POUR CE QUI CONCERNE LE RÔLE DES TRAVAILLEURS	MARCHÉ INTÉRIEUR, POLITIQUE SOCIALE (ART 100a)	CODÉCISION	/	51	/	RETIRÉE

SOURCE : BASE DE DONNÉES (POI) 2011.

Annexe 2 – Propositions innovantes adoptées en 1997 : processus de négociation et résultat

RÉFÉRENCE	INTITULÉ	DOMAINE(S) (OU TRAITÉ CEE)	PROCÉDURE	LECTURE AU COURS DE LAQUELLE LA DÉCISION EST PRISE	DURÉE DES NÉGOCIATIONS EN MOIS	ACTE FINAL	RÉSULTAT
COM(1997) 691	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIVE AU RAPPROCHEMENT DES RÉGIMES JURIDIQUES DE PROTECTION DES INVENTIONS PAR LE MODÈLE D'UTILITÉ	MARCHÉ INTÉRIEUR, PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE (ART 95)	CO-DÉCISION	1	99		RETIRÉE
COM(1997) 629	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE À LA LIMITATION DES ÉMISSIONS D'OXYDES D'AZOTE DES AVIONS À RÉACTION SUBSONIQUES CIVILS	TRANSPORT, ENVIRONNEMENT (ART 80,2)	CO-DÉCISION	1	30		RETIRÉE
COM(1997) 628	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL SUR L'HARMONISATION DE CERTAINS ASPECTS DU DROIT D'AUTEUR ET DES DROITS VOISINS DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION	MARCHÉ INTÉRIEUR, PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE (ART 95)	CO-DÉCISION	2	41	DIRECTIVE 2001/29/ CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(1997) 486	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE À LA SAUVEGARDE DES DROITS À PENSION COMPLÉMENTAIRE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS ET NON SALARIÉS QUI SE DÉPLACENT À L'INTÉRIEUR DE L'UNION EUROPÉENNE	LIBERTÉ DE CIRCULATION, POLITIQUE SOCIALE (ART 235 ET 51)	CONSULTATION	/	8	DIRECTIVE 98/49/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(1997) 392	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE À L'ACCORD-CADRE SUR LE TRAVAIL A TEMPS PARTIEL CONCLU PAR L'UNICE, LE CEEP ET LA CES	LIBERTÉ DE CIRCULATION, POLITIQUE SOCIALE (ARTICLE 4 (2) ACCORD SUR LA POLITIQUE SOCIALE)	DÉCISION UNANIME DU CONSEIL	/	5	DIRECTIVE 97/81/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(1997) 382	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE AUX EXIGENCES DE SÉCURITÉ ET À L'ATTESTATION DE COMPÉTENCE PROFESSIONNELLE POUR LE PERSONNEL DE CABINE DE L'AVIATION CIVILE	TRANSPORT (ART 80,2)	CO-DÉCISION	1	104		RETIRÉE

COM(1997) 369	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL CONCERNANT LE RAPPROCHEMENT DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES DES ÉTATS MEMBRES RELATIVES À L'APPLICATION DE BONNES PRATIQUES CLINIQUES DANS LA CONDUITE D'ESSAIS CLINIQUES DE MÉDICAMENTS À USAGE HUMAIN	MARCHÉ INTÉRIEUR, PROTECTION DE LA SANTÉ (ART 95)	CODÉCISION	2	43	DIRECTIVE 2001/20/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(1997) 358	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE AUX VÉHICULES EN FIN DE VIE	ENVIRONNEMENT (ART 175,1)	CODÉCISION	3	38	DIRECTIVE 2000/53/CE	PROFONDÉMENT AMENDÉE
COM(1997) 356	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL CONCERNANT LA PROTECTION JURIDIQUE DES SERVICES À ACCÈS CONDITIONNEL ET DES SERVICES D'ACCÈS CONDITIONNEL	MARCHÉ INTÉRIEUR, PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE (ART 57,2, 100A ET 66)	CODÉCISION	2	16	DIRECTIVE 98/84/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(1997) 248	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE AUX DOCUMENTS D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES À MOTEUR ET LEURS REMORQUES	TRANSPORT (ART 75,1D)	COOPÉRATION	2	23	DIRECTIVE 1999/37/CE	PROFONDÉMENT AMENDÉE
COM(1997) 105	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL CONCERNANT LA MISE EN DÉCHARGE DES DÉCHETS	ENVIRONNEMENT (ART 13051)	COOPÉRATION	2	25	DIRECTIVE 1999/31/CE	PROFONDÉMENT AMENDÉE
COM(1997) 154	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL EN MATIÈRE DE REDEVANCES AÉROPORTUAIRES	TRANSPORT (ART 80,2)	CODÉCISION	1	43		RETIRÉE
COM(1997) 30	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RESTRUCTURANT LE CADRE COMMUNAUTAIRE DE TAXATION DES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES	FISCALITÉ (ART 93)	CONSULTATION	/	79	DIRECTIVE 2003/96/CE	DENATURÉE
COM(1997) 55	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL INSTAURANT UNE PROCÉDURE D'ÉVALUATION DE LA SÉCURITÉ DES AÉRONEFS DES PAYS TIERS EMPRUNTANT LES AÉROPORTS COMMUNAUTAIRES	TRANSPORT (ART 80,2)	COOPÉRATION	2	40		RETIRÉE
COM(1996) 674	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE AUX ÉQUIPEMENTS SOUS PRESSION TRANSPORTABLES	MARCHÉ INTÉRIEUR, TRANSPORT (ART 75,1C)	COOPÉRATION	2	27	DIRECTIVE 1999/36/CE	DENATURÉE

SOURCE : BASE DE DONNÉES POWER OF INITIATIVE (POI) 2011.

Annexe 3 – Propositions innovantes adoptées en 2002 : processus de négociation et résultat

RÉFÉRENCE	INTITULÉ	DOMAINE(S) (DU TRAITÉ CE)	PROCÉDURE	LECTURE AU COURS DE LAQUELLE LA DÉCISION EST PRISE	DURÉE DES NÉGOCIATIONS EN MOIS	ACTE FINAL	RÉSULTAT
COM (2002) 769	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL CONCERNANT LES EXIGENCES DE SÉCURITÉ MINIMALES APPLICABLES AUX TUNNELS DU RÉSEAU ROUTIER TRANSEUROPEEN	TRANSPORT (ART 71,1)	Codecision	2	16	DIRECTIVE 2004/54/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM (2002) 562	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE À L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ	JUSTICE (ART 308)	CONSULTATION	/	18	DIRECTIVE 2004/80/CE	PROFONDÉMENT AMENDEE
COM (2002) 548	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE AUX CONDITIONS D'ENTRÉE ET DE SÉJOUR DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS, AUX FINS D'ÉTUDES, DE FORMATION PROFESSIONNELLE OU DE VOLONTARIAT	IMMIGRATION (ART 63,3)	CONSULTATION	/	26	DIRECTIVE 2004/114/CE	PROFONDÉMENT AMENDEE
COM (2002) 534	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL CONCERNANT LES OFFRES PUBLIQUES D'ACQUISITION	MARCHÉ INTÉRIEUR (ART 44,1)	Codecision	1	17	DIRECTIVE 2004/25/CE	DENATURÉE
COM (2002) 415	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIVE À LA PROMOTION DE LA COGÉNÉRATION SUR LA BASE DE LA DEMANDE DE CHALEUR UTILE DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉNERGIE	ENVIRONNEMENT (ART 175)	Codecision	2	19	DIRECTIVE 2004/8/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM (2002) 319	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT DE NORMES DE QUALITÉ ET DE SÉCURITÉ POUR LE DON, L'OBTENTION, LE CONTRÔLE, LA TRANSFORMATION, LE STOCKAGE ET LA DISTRIBUTION DES TISSUS ET CELLULES HUMAINES	SANTÉ PUBLIQUE (ART 152)	Codecision	2	22	DIRECTIVE 2004/23/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)

COM (2002) 207	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL CONCERNANT LA RÉUTILISATION ET L'EXPLOITATION COMMERCIALE DES DOCUMENTS DU SECTEUR PUBLIC	MARCHÉ INTÉRIEUR (ART 95)	Codécision	2	16	Directive 2003/98/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM (2002) 130	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE AU CONTRÔLE DES SOURCES RADIOACTIVES SCÉLÉES DE HAUTE ACTIVITÉ	RECHERCHE, ENVIRONNEMENT (ART 31,2 ET 32 DU TRAITÉ EURATOM)	CONSULTATION	/	84	/	RETIRÉE
COM (2002) 149	PROPOSITION MODIFIÉE DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIVE AU TRAVAIL INTÉRIEUR	POLITIQUE SOCIALE (ART 137,2)	Codécision	2	80	Directive 2004/108/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM (2002) 92	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL CONCERNANT LA BREVETABILITÉ DES INVENTIONS MISES EN ŒUVRE PAR ORDINATEUR	MARCHÉ INTÉRIEUR, PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE (ART 95)	Codécision	2	40	/	REJETÉE
COM (2002) 71	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE AU TITRE DE SÉJOUR DE COURTE DURÉE DÉLIVRÉ AUX VICTIMES DE L'AIDE À L'IMMIGRATION CLANDESTINE OU DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS QUI COOPÈRENT AVEC LES AUTORITÉS COMPÉTENTES	IMMIGRATION (ART 63,3)	CONSULTATION	/	26	Directive 2004/81/CE	PROFONDÉMENT AMENDÉE
COM (2002) 17	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL SUR LA RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE EN VUE DE LA PRÉVENTION ET DE LA RÉPARATION DES DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX	ENVIRONNEMENT (ART 175)	Codécision	3	27	Directive 2004/35/CE	PROFONDÉMENT AMENDÉE
COM (2002) 13	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL VISANT À AMÉLIORER L'ACCÈS À LA JUSTICE DANS LES AFFAIRES TRANSFRONTALIÈRES, PAR L'ÉTABLISSEMENT DE RÈGLES MINIMALES COMMUNES RELATIVES À L'AIDE JUDICIAIRE ET À D'AUTRES ASPECTS FINANCIERS DES PROCÉDURES CIVILES	JUSTICE (ART 61)	CONSULTATION	/	12	Directive 2002/8/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM (2002) 8	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL CONCERNANT LA SÉCURITÉ DES AÉROPORTS DES PAYS TIERS EMPRUNTANT LES AÉROPORTS COMMUNAUTAIRES	TRANSPORT (ART 80,2)	Codécision	3	27	Directive 2004/36/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)

SOURCE : BASE DE DONNÉES POWER OF INITIATIVE (POI) 2011.

Annexe 4 – Propositions innovantes adoptées en 2007 : processus de négociation et résultat

RÉFÉRENCE	INTITULÉ	DOMAINE(S) (DU TRAITÉ CEE)	PROCÉDURE	LECTURE AU COURS DE LAQUELLE LA DÉCISION EST PRISE	DURÉE DES NÉGOCIATIONS EN MOIS	ACTE FINAL	RÉSULTAT
COM (2006) 820	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL SUR LES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES	TRANSPORT (ART 80,1)	Codécision	2	25	DIRECTIVE 2009/12/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM (2007) 766	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIVE À LA COORDINATION DES PROCÉDURES DE PASSATION DE CERTAINS MARCHÉS PUBLICS DE TRAVAIL, DE FOURNITURES ET DE SERVICES DANS LES DOMAINES DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ	MARCHÉ INTÉRIEUR, LIBERTÉ DE CIRCULATION (ART 47,2 ; 55 ET 95)	Codécision	1	16	DIRECTIVE 2009/81/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM(2007) 765	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL SIMPLIFIANT LES CONDITIONS DES TRANSFERTS DE PRODUITS LIÉS À LA DÉFENSE DANS LA COMMUNAUTÉ	MARCHÉ INTÉRIEUR (ART 95)	Codécision	1	18	DIRECTIVE 2009/43/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM (2007) 51	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIVE À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE DROIT PÉNAL	ENVIRONNEMENT (ART 175,1)	Codécision	1	16	DIRECTIVE 2008/99/CE	PROFONDÉMENT AMENDÉE
COM (2007) 249	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL PRÉVOYANT DES SANCTIONS À L'ENCONTRE DES EMPLOYEURS DE RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS EN SÉJOUR IRRÉGULIER	IMMIGRATION (ART 63,3)	Codécision	1	23	DIRECTIVE 2009/52/CE	ADOPTÉE (AVEC DES AMENDEMENTS)
COM (2007) 637	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL ÉTABLISSANT LES CONDITIONS D'ENTRÉE ET DE SÉJOUR DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS AUX FINS D'UN EMPLOI HAUTEMENT QUALIFIÉ	IMMIGRATION (ART 63,3A)	CONSULTATION	/	15	DIRECTIVE 2009/50/CE	PROFONDÉMENT AMENDÉE
COM (2007) 638	PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL ÉTABLISSANT UNE PROCÉDURE DE DEMANDE UNIQUE EN VUE DE LA DÉLIVRANCE D'UN PERMIS UNIQUE AUTORISANT LES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS À RÉSIDER ET À TRAVAILLER SUR LE TERRITOIRE D'UN ÉTAT MEMBRE ET ÉTABLISSANT UN SOCLE COMMUN DE DROITS POUR LES TRAVAILLEURS ISSUS DE PAYS TIERS QUI RÉSIDENT LÉGALEMENT DANS UN ÉTAT MEMBRE	IMMIGRATION (ART 63,3A)	Codécision	/	41	/	À L'ÉTUDE

SOURCE : BASE DE DONNÉES POWER OF INITIATIVE (POI) 2011.

Références

Alexopoulos, Nektarios, *The European Commission as policy innovator: bureaucratic politics in perspective*, PhD. Thesis, Department of Political and Social Sciences, European University Institute, Florence, 2000.

Burns, Charlotte, “Codecision and the European Commission: a study of declining influence?”, *Journal of European Public Policy*, February 2004, pp. 1-18.

Corona, Daniela, *Il Consiglio dei Ministri nella procedura di codecisione: problematiche giuridiche e prassi istituzionale*, PhD. Thesis, Department of Law, European University Institute 2011.

Commission européenne, *L’initiative « Mieux légiférer » expliquée simplement*, Bruxelles, Office des Publications de l’UE, 2010 : http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_fr.pdf

Costa, Olivier, Dehousse Renaud et Trakalovà Aneta, « La Codécision et les « accords précoces » : Progrès ou détournement de la procédure législative ? », *Études et recherches*, Paris : *Notre Europe*, No. 84, 2011.

Craig Paul, “Democracy and Rulemaking within the EC: an Empirical and Normative Assessment”, in P. Craig and C. Harlow (eds), *Lawmaking in the European Union*, London and Boston: Kluwer Law International, 1998, p. 33 ss.

- Crombez Christophe**, “The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?”, *European Union Politics*, Vol.4, Issue 1, 2003, pp. 101-120.
- Dewost, Jean-Louis**, « Les relations entre le Conseil et la Commission dans le processus de décision communautaire », *Revue du Marché Commun*, 238, 1980, pp. 289-94.
- Gazzo, Emanuele**, *Le pouvoir d’initiative de la Commission*, Colloque organisé les 23-24 au 24 novembre 1972 par l’Institut d’Études européennes, « La Commission des Communautés de l’Europe », 1974, Édition de l’Université de Bruxelles.
- Haas, Ernst Bernard**, *The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-57*, London, Stevens & Sons, 1958.
- House of Lords**, “*Initiation of EU Legislation*”, European Union Committee, 22nd Report of Session 2007-08.
- Mény, Yves**, “De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, Issue 1, 2003, pp. 1-13.
- Monnet, Jean**, *Mémoires*. Paris: Fayard, 1976.
- Moravcsik, Andrew**, “In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Issue 4, 2002, pp. 603-624.
- Noël, Émile**, *Les Rouages de l’Europe : comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne*, Paris : F. Nathan, 1976.
- Nugent, Neill**, *At the heart of the Union: Studies of the European Commission*, Basingstoke: Palgrave, 1997.
- Piris, Jean-Claude**, “After Maastricht, are the Community Institutions more efficacious, more democratic and more transparent?”, *European Law Review*, 19(5), 1994, pp. 449-487.
- Ponzano, Paolo**, « Le droit d’initiative législative de la Commission européenne : théorie et pratique », *Revue des Affaires européennes/Law & European Affairs*, Issue 1, 2009-2010, pp. 27-35.
- Ponzano, Paolo**, “La prassi del processo decisionale nella Comunità europea: il ruolo della Commissione”, *Il Diritto dell’unione europea*, Issue 4, 1996, pp. 1029-48.
- Ponzano, Paolo**, “La riforma delle Istituzioni europee nel nuovo ‘Trattato costituzionale’”, *Democrazia e Diritto*, I trimestre, 2004, pp. 179-191.
- Rasmussen, Anne**, “The role of the European Commission in Co-decision – A strategic facilitator operating in a situation of structural disadvantage”, *EIOP on-line*, 2003.
- Rasmussen, Anne**, “Challenging the Commission’s right of initiative? Conditions for institutional change and stability”, *West European Politics*, Vol. 30, Issue 2, pp. 244-264.

Ress, George, “Democratic Decision-Making in the European Union and the Role of the European Parliament”, in D. Curtin and T. Heukels, “*Institutional Dynamics of European Integration*”, Essays in honour of Henry G. Schermers, Vol. II, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 153 ss.

Sabathil, Gerhard, Joos Klemens and Kessler Bernd, *The European Commission: an essential guide to the institution, the procedures and the policies*, Kogan Page, London, 2008.

Sandholtz, Wayne and Stone Sweet, Alec (eds), *European integration and supranational governance*, New York: Oxford University Press, 1998 (republished by University of Notre Dame Press, 2004).

Schmitter, Philippe, *How to Democratize the European Union... and Why Bother?*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2000.

Spence, David and Edwards, Geoffrey (eds), *The European Commission*, London, John Harper, 2006 (3rd Edition).

Quelques publications de *Notre Europe* sur cette thématique

Usages du vote à la majorité qualifiée de l'Acte unique européen à nos jours :

une permanence inattendue – Stéphanie Novak (Étude n° 88, novembre 2011).

Le traité de Lisbonne : bilan et perspectives à l'été 2011 – Alain Dauvergne

(Étude n° 87, octobre 2011).

Le nouveau discours de la méthode – Jean-Paul Jacqué (Tribune, septembre 2011).

De la méthode communautaire – Richard Corbett (Tribune, septembre 2011).

La codécision et les « accords précoces » : progrès ou détournement de la procédure

législative ? – Olivier Costa, Renaud Dehousse et Aneta Trakalová (Étude n° 84, mars 2011).

Mode de décision dans l'Union – Philippe De Schoutheete (Bref n° 24, mars 2011).

Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire : une querelle sans intérêt ? –

Paolo Ponzano (Bref n° 23, février 2011).

Des réformes institutionnelles à la politisation - Ou comment l'Union européenne du Traité

de Lisbonne peut intéresser ses citoyens – Goran von Sydow, Gaëtane Ricard-Nihoul

(Bref n° 20, novembre 2010).

La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen – Andrew Duff

(Policy Paper n° 42, octobre 2010).

Les partis politiques européens : le chaînon manquant – Julian Priestley

(Policy Paper n° 41, octobre 2010).

[Des « partis politiques au niveau européen » ? État des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009](#) – Francisco Roa Bastos (Étude n° 71, mai 2009).

[Elections européennes 2009 : acteurs, enjeux et alternatives](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Bref n° 12, mai 2009).

[La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen](#) – Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Istituto Affari Internazionali, *Notre Europe* et The Federal Trust (Étude n° 70, mai 2009).

[De quelles marges de manœuvre dispose une Présidence de l'Union ?](#) – Ana Mar Fernàndez (Bref n° 9, septembre 2008).

[Réviser les traités européens : le moment Convention](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Policy Paper n° 31, décembre 2007)

[Le Traité constitutionnel et le Sommet de juin : quelle issue ?](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Bref n° 7, juin 2007).

[Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne](#) – Jean-Louis Quermonne (Policy Paper n° 27, mai 2007).

[Plan B : comment sauver la Constitution européenne](#) – Andrew Duff (Étude n° 52, octobre 2006).

[Quel avenir pour le Traité Constitutionnel ?](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Bref n° 2, mai 2006).

[La politisation de l'UE : remède ou poison ?](#) – Simon Hix et Stéfano Bartolini (Policy Paper n° 19, mars 2006).

[La Commission européenne « élargie »](#) – John Peterson (Policy Paper n° 11, février 2005).

Toutes nos publications sont disponibles sur notre site Internet :

www.notre-europe.eu

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



Programme
L'Europe pour les citoyens

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg.

dépôt légal

© Notre Europe, janvier 2012

PAOLO PONZANO

Paolo Ponzano est *senior fellow* auprès de l'Institut universitaire européen et conseiller spécial auprès de la Commission européenne.

COSTANZA HERMANIN

Costanza Hermanin est chercheur au département des sciences sociales et politiques de l'Institut universitaire européen.

DANIELA CORONA

Daniela Corona est collaboratrice de recherche au Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen.

Visions d'Europe

Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ?

Alors que l'adoption d'un nouveau Traité relance le débat sur le fonctionnement de l'UE, cette étude de *Notre Europe* analyse l'exercice du pouvoir d'initiative législative par la Commission, qui constitue un élément essentiel de la « méthode communautaire ». Réalisée par Paolo Ponzano, Costanza Hermanin et Daniela Corona, cette étude est le troisième volet d'une série consacrée aux institutions européennes. Elle permet de répondre à deux questions politiques essentielles : comment l'exercice du pouvoir d'initiative législative par la Commission a-t-il évolué au fil des années ? ; le rôle de la Commission européenne comme initiatrice de propositions législatives s'est-il réellement érodé au cours du temps ?

Cette étude vise à dévoiler les principales tendances grâce à une analyse qualitative d'un certain nombre de propositions innovantes adoptées par différents collèges entre 1991 et 2007. Pour chaque proposition, elle s'efforce de vérifier si les objectifs initiaux du texte proposé par le collège de commissaires ont été maintenus, et dans quelle mesure, jusqu'à la fin du processus législatif. L'étude procède ainsi à une comparaison systématique du maintien par le collège de ses objectifs initiaux tout au long du processus législatif. Il est ainsi possible d'évaluer le poids, pour chaque domaine politique et base juridique, de l'évolution des règles procédurales durant la période en question ainsi que d'autres facteurs contextuels.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu