

Le pouvoir du commissaire européen

BENOÎT DE CALAN

Doctorant à l'Université de Montpellier I

Une thèse de 1972 sur les *Commissaires et juges dans les Communautés européennes* constatait que les premiers, « ni politiciens, ni fonctionnaires européens, ni diplomates, [...] se relie[n]t par certains traits à la fois à ces trois catégories. En tant que dépositaires de l'intérêt communautaire, ils sont dotés de moyens d'action véritable, sont responsables de la réalisation des objectifs fixés par les Traités, disposent d'une grande latitude quant à leur intervention dans le domaine qui est celui des Communautés... »¹. La formulation de cette citation révèle toute l'ambiguïté de l'exercice du pouvoir par le Commissaire européen : si le pluriel est utilisé, l'auteur compare les commissaires européens à des personnes ayant des pouvoirs individuels.

La simple lecture des traités met en avant le principe de collégialité², qui écarte apparemment l'existence d'un pouvoir individuel de celui-ci. Le principe de collégialité encadre la vie publique du Commissaire européen de sa nomination à la fin de ses fonctions. L'objectif des initiateurs de la construction européenne était d'ailleurs d'instituer « un *collège* d'hommes indépendants ayant pour mission de “présider à une certaine orientation du marché” »³. D'ailleurs, pour la Commission elle-même, « faute d'une élection directe des commissaires européens au suffrage universel direct, c'est à travers “la procédure de nomination de la Commission, mais également son *fonctionnement collégial*” que “sa légitimité et sa cohérence” devaient être assurées »⁴.

¹ N. CONDORELLI BRAUN, *Commissaires et juges dans les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque du Droit international, 1972, Tome LXVIII, p. 2.

² Ce principe, qui résultait implicitement du statut des membres et du fonctionnement de la Commission, a été consacré par l'actuel article 17, § 6 b) du Traité sur l'Union européenne (art. 17, § 6 c) TUE).

³ A. COHEN, « Le Plan Schuman de Paul Reuter entre Communauté nationale et fédération européenne », *Revue française de Sciences politiques* 1998, p. 647.

⁴ Communication de la Commission à la conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions en date du 22 novembre 2000, COM (2000) 771 final, spéc. pt. 4, p. 3.

Aujourd'hui, après désignation du président de la Commission et adoption de la liste des commissaires par le Conseil⁵, le « président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, *en tant que collège*, à un vote d'approbation du Parlement européen »⁶. Dès que ce vote a eu lieu, il revient au président de la Commission de répartir les domaines de compétences de la Commission entre les commissaires, de manière à assurer notamment la collégialité de l'action de la Commission⁷.

Quels que soient les pouvoirs du Commissaire à l'intérieur de son secteur, ses compétences individuelles sont extrêmement limitées quand il s'agit de prendre des décisions qui ont des conséquences à l'échelle de la Communauté⁸. Comme l'a rappelé, en 1965, le président Wallstein, « seules la préparation et l'application des décisions de la Commission sont réparties entre ses membres »⁹. En pratique, le recours au vote, lors des réunions hebdomadaires¹⁰, est très rare¹¹, suivant en cela la règle qu'avait posé Jean Monnet, alors président de la Haute Autorité, selon laquelle « aucune décision importante ne serait acquise dans des conditions de conflit »¹². Généralement, la Commission adopte ses décisions par consensus¹³ ; ce qui constitue une « première manifestation de la collégialité »¹⁴.

Or, pour Karel van Miert, « qui dit délibération selon le principe de la collégialité dit responsabilité collégiale »¹⁵. Aux prémisses de la construction européenne, la responsabilité des décisions prises ne pesait pas sur la seule

⁵ V. Art. 17, § 7, al. 1 et 2 TUE.

⁶ Art. 17, § 7 al. 3 TUE. Nous soulignons.

⁷ V. Art. 17, § 6 c) TUE.

⁸ V. le discours du président Barroso à l'issue de sa nomination, dans lequel il rappelle l'importance capitale du principe de collégialité et son rejet de l'idée d'un « super-commissaire » disposant de pouvoirs étendus (Parlement européen, communiqué et SPEECH/04/375 du 22 juillet 2004). V. également « Commission : M. Durão Barroso, nouveau président de la Commission », *Europe*, août-septembre 2004, Alerte 18.

⁹ Conférence à l'Université de Kiel du 19 février 1965 cité dans : C. ZORGBIBE, *Histoire de l'Union européenne*, Paris, Albin Michel, coll. Fondation Robert Schuman, 2005, p. 89.

¹⁰ V. art. 5, § 2 du Règlement intérieur de la Commission.

¹¹ V. C. ZORGBIBE, *Histoire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 89.

¹² J. MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, coll. Le livre de poche, 1976, p. 569.

¹³ V. Communication de la Commission à la conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions, *op. cit.*, pt 5, p. 3.

¹⁴ L. COUTRON, « Le principe de collégialité au sein de la Commission européenne après le Traité de Nice », *RTDE* 2003, pp. 247-266, spéc. p. 249.

¹⁵ K. VAN MIERT, « La répartition des portefeuilles au sein de la Commission et le problème de la collégialité », in *Mélanges Fernand Dehousse*, vol. 2, Paris/Bruxelles, Nathan/Labor, 1979, p. 175.

Commission, les membres de la Haute Autorité, puis de la Commission étant considérés comme de simples gestionnaires des domaines de compétences qui leur étaient confiés¹⁶.

Cependant, les raisons de cohérence et d'efficacité voulues par le Traité lui-même ont conduit à l'apparition progressive d'un pouvoir individuel du Commissaire européen, à travers l'habilitation lui permettant de prendre des décisions au nom de la Commission. De plus, il a semblé nécessaire « d'attribuer une plus grande marge de manœuvre aux commissaires dans la préparation, l'exécution, voire même la prise de décision, en contrepartie de l'obligation de respecter les directives présidentielles et de répondre personnellement de toutes les erreurs commises dans leur domaine »¹⁷.

Déjà, en 1965, la France regrettait l'influence croissante de la Commission due aux « usages qui se sont installés progressivement et qui ne sont pas prévus par le Traité sans être pourtant en contradiction avec lui »¹⁸. Pour lutter contre cette tendance, elle proposait de « s'en prendre seulement aux hommes actuellement en place parce que ceux-ci sont en grande partie responsables des dérèglements »¹⁹. En effet, les membres de la Commission se sont rapidement appropriés les domaines de compétence dont ils avaient la charge. Ainsi, un Commissaire européen a confié que son mandat de Commissaire européen lui avait apporté « toutes les satisfactions que l'on peut espérer d'une activité créatrice. [Il avait eu] le sentiment de construire quelque chose et de contribuer à modifier le paysage européen dans le sens [qu'il avait] toujours souhaité »²⁰. Plus récemment, un autre soutenait que « la fonction de commissaire permet de faire prévaloir ce que l'on croit juste »²¹.

Cette appropriation a été facilitée par les procédures simplifiées de prise de décision de la Commission : la procédure écrite²² et l'habilitation²³. En effet, « il est souvent difficile pour le collège de modifier sensiblement la position arrêtée par le

¹⁶ Lors de la Conférence sur la création de la CECA, Hallstein avait affirmé que « les garanties [de l'absence de travers politique de l'Organisation] vous les trouverez dans la qualité des hommes qui géreront la Communauté » : V.J. MONNET, *Mémoires, op. cit.*, p. 474.

¹⁷ L. COUTRON, « Le principe de collégialité au sein de la Commission européenne après le Traité de Nice », *op. cit.*, p. 266.

¹⁸ Note du Ministère des Affaires étrangères du 9 novembre 1965 intitulée « La Commission du Marché commun, son pouvoir et son rôle », citée dans B. BRUNETEAU, *Histoire de l'idée européenne au second XXème siècle à travers les textes*, Paris, Armand Colin, collection U, 2008, p. 194.

¹⁹ *Ibidem*, spéc. p. 193.

²⁰ R. MARJOLIN, *Le travail d'une vie*, Paris, Robert Laffont, 1986, p. 304.

²¹ É. CRESSON, *Innover ou subir*, Paris, Flammarion, 1998, p. 13.

²² V. Art. 12, § 1 du Règlement intérieur.

²³ V. Art. 13, § 1 du Règlement intérieur.

membre compétent ou de revenir sur ses options. La règle non écrite, et bien naturelle, est qu'il faut faire confiance au collègue compétent »²⁴. D'ailleurs pour le Tribunal, il suffit que « les éléments sur lesquels la Commission fonde ses décisions [soient] disponibles pour tous les membres du collège » pour que le principe de collégialité soit respecté²⁵.

Cet état de fait est d'ailleurs pris en compte par le Parlement européen, depuis les auditions aux commissaires-candidats de 1999. À cette occasion, il contrôle leurs compétences et leur « allégeance » à l'Union européenne. Ainsi, l'audition du candidat néerlandais, « arrivé à Bruxelles précédé d'une solide réputation d'« eurosceptique »²⁶, fut difficile car « plusieurs groupes lui ont diagnostiqué un très net manque d'enthousiasme pour la partie de son dossier consacrée à la poursuite de la délicate harmonisation fiscale », qui faisait prédire qu'il ne semblait « guère devoir aller au-delà d'un rôle de gestionnaire terne »²⁷. L'autonomie du Commissaire européen est telle que l'on constate, depuis les années 1990, « une dilution de la collégialité » qui « résulte des velléités des commissaires de concurrencer le président dans leur domaine de compétence »²⁸. À tel point que depuis « le Traité de Nice le leadership [est devenu] bicéphale puisque, outre l'avis autorisé du commissaire compétent, la délibération [doit] respecter les directives présidentielles »²⁹.

L'un des membres de la Commission dont le pouvoir personnel est incontestable, et fut même organisé institutionnellement, est le président de la Commission. En effet, dès le début de la construction européenne, le « Président de la Commission n'a pas pris la responsabilité d'un domaine particulier, se réservant un droit de regard général »³⁰. Mais, « à l'origine de nature essentiellement administrative et protocolaire, le rôle du Président de la Commission a acquis, en raison du charisme indéniable des personnalités qui ont assumé cette fonction, une

²⁴ É. NOËL, *Les problèmes institutionnels de la Communauté élargie*, Conférence prononcée à la Società Italiana per la Organizzazione Internazionale, Rome, 9 mars 1972, p. 7 (texte photocopié).

²⁵ TPICE, 15 mars 2000, *Cimenteries CBR SA e.a. c/ Commission*, aff. jtes T-25, 26, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 69, 70, 71, 87, 88, 103 et 104/95, *Rec. p.* II-491, pt. 760.

²⁶ P. BOCEV, « Grand oral réussi pour la "squadra Prodi" », *Le Figaro*, n° 17129, 8 septembre 1999, p. 4.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ L. COUTRON, « Le principe de collégialité au sein de la Commission européenne après le Traité de Nice », *op. cit.*, p. 248.

²⁹ *Ibidem*, p. 266.

³⁰ É. NOËL, « Témoignage : l'administration de la Communauté européenne dans la rétrospective d'un ancien haut fonctionnaire », in *Die Anfänge der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, Jahrbuch für europäische Verwaltungsgesichte, n° 4, 1992, Nomos Verlagsgesellschaft, p. 147.

dimension fondamentalement politique »³¹. Ainsi, il est communément admis que si, entre 1970 et 1985, la Commission a été marginalisée, l'arrivée « à la tête de la Commission, en janvier 1985, de Jacques Delors [...] a [conduit à] une relance de la construction européenne », puis, après son départ, en 1993, la Commission fut tenue à l'écart des progrès de l'intégration³². Ce pouvoir d'influence du président de la Commission sur le poids de la Commission et, plus largement, sur l'évolution de la construction européenne n'est pas nouveau. Lorsque Jean Monnet a décidé de ne pas demander le renouvellement de son mandat de président de la Haute Autorité, Konrad Adenauer a « craint que la politique européenne ne supporte le contrecoup de la décision »³³.

Très tôt, le président de la Commission a défendu la construction européenne, contre les États membres³⁴ ou devant les autres interlocuteurs internationaux, au point de devenir, semble-t-il, l'incarnation au plan international de la Communauté européenne³⁵. En ce sens, juste après la création de la Haute Autorité, Jean Monnet reçut une communication de Londres lui disant : « Le gouvernement de Sa Majesté [...] est prêt à engager à tout moment des conversations avec le président de la Haute Autorité en vue de leurs relations réciproques »³⁶.

La meilleure preuve du pouvoir du président de la Commission vient du contenu et de l'ampleur des débats, des discussions et des affrontements autour de sa désignation³⁷. L'investiture du président de la Commission a débouché « sur la naissance d'un vrai "patron politique" de la Commission »³⁸. Pour plus de clarté, certains auteurs proposent donc de concentrer sur lui le pouvoir politique au dépend

³¹ R. MEHDI, « Article 217 », in J. RIDEAU (dir.), *Union européenne – Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001*, Paris, LGDJ, CEDORE, IDPD - Université de Nice-Sophia Antipolis, 2001, p. 306.

³² V. C. HEN, « La Commission européenne, principal organe communautaire, est une institution atypique », in M. DEHOVE (dir.), *Le nouvel état de l'Europe – idées fortes pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, Paris, La Découverte, 2004, p. 56.

³³ D. SPIERENBURG, R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier – Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 310.

³⁴ Ainsi, l'affrontement entre le président Wallstein et le général de Gaulle est célèbre. V. par ex. D. V. P. LEWIS, *The road to Europe – History, Institution and Prospects of European Integration 1945-1995*, New York, Peter Lang Publishing Inc., 1993, spéc. p. 198.

³⁵ V. J.-L. QUERMONNE, « Les institutions européennes et leur réforme », in D. DAMAMME (dir.), *La démocratie en Europe*, Paris, L'Harmattan, coll. Cahiers politiques, Actes de l'Université européenne d'été de l'Université Paris IX-Dauphine en collaboration avec la Fondation pour une Civilisation européenne (22-24 septembre 2002), 2004, p. 189.

³⁶ J. MONNET, *Mémoires*, *op. cit.*, p. 552.

³⁷ V. J. DELORS, *L'unité d'un homme – Entretiens avec Dominique Wolton*, Paris, Odile Jacob, 1994, p. 305.

³⁸ D. ROMAND, *Jacques Santer ou l'Europe de l'an 2000*, Paris, Jacques Grancher, 1998, spéc. p. 100.

des commissaires européens, qui centrerait leurs efforts sur des missions technocratiques³⁹.

D'ailleurs, dans les faits, à « l'origine *primus inter pares*, le président de la Commission est progressivement devenu l'équivalent d'un chef de gouvernement »⁴⁰. Certains auteurs avancent que le Traité de Nice a conforté « singulièrement le statut de chef d'une équipe »⁴¹. Néanmoins, le pouvoir du président de la Commission est limité. Le président de la Commission doit composer avec le Parlement européen et les États membres⁴². Au sein même de la Commission, le président de la Commission doit obtenir la coopération des commissaires européens⁴³. En effet, si le président définit les lignes de travail, les décisions sont prises à la majorité des membres de la Commission⁴⁴. Le président dispose toutefois d'une autorité sur les commissaires dans la mesure où il lui revient de désigner les candidats-commissaires⁴⁵, de répartir les domaines de compétences entre eux⁴⁶ et dans la mesure où il peut exiger la démission de l'un des commissaires⁴⁷. En fait, la « prééminence du président, par rapport aux autres commissaires [...] garantit la cohérence de la Commission »⁴⁸. Afin de renforcer cet état de fait, il a même été proposé de « donner au président les moyens de sa fonction et de ses ambitions en examinant notamment l'opportunité de lui confier le pouvoir d'émettre des directives à l'égard de commissaires qui seront plus ouvertement ses subordonnés »⁴⁹. L'intérêt étant de mettre « l'accent sur le rôle de

³⁹ V. S. BRACQ, « La Commission européenne entre fonctions d'arbitrage et rôle politique », *RMCUE*, n° 480, juillet-août 2004, p. 448.

⁴⁰ J.-P. JACQUÉ, « Les réformes institutionnelles introduites par le traité de Lisbonne », in E. BROSSET, C. CHEVALLIER-GOVERS, V. EDJAHARIAN, C. SCHNEIDER (dir.), *Le traité de Lisbonne – Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne ?*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 63.

⁴¹ R. MEHDI, « Article 217 », *op. cit.*, p. 307.

⁴² V. P. GERBET, *La construction de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 4^{ème} éd., 2004, p. 506.

⁴³ A. GARCIA-URETA, « La Commission européenne », in J.-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dir.), *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 83.

⁴⁴ V. art. 219, § 1 TCE, repris à l'art. 8, § 3 du Règlement intérieur. La règle de la majorité existe depuis 1951, car selon Jean Monnet, elle est « le moyen le plus sûr de favoriser l'accord unanime parce qu'elle [conduit] à la décision et que cette perspective portait la minorité à la sagesse » : cf. J. MONNET, *Mémoires*, *op. cit.*, p. 570.

⁴⁵ V. Art. 7, § 2 TUE.

⁴⁶ V. Art. 6, § 1 b) TUE.

⁴⁷ V. Art 6, § 2 TUE.

⁴⁸ A. GARCIA-URETA, « La Commission européenne », *op. cit.*, p. 82.

⁴⁹ L. COUTRON, « Le principe de collégialité au sein de la Commission européenne après le Traité de Nice », *op. cit.*, pp. 252-253.

coordinateur du président »⁵⁰. La collégialité serait alors conçue « comme potentiellement autoritaire [...] et non plus en termes d'égalité des commissaires »⁵¹.

La mise en œuvre de cette proposition permettrait au président de la Commission « de mieux lutter contre les prétentions hégémoniques de ses commissaires »⁵². Car, comme nous l'avons vu, ses prétentions et les nécessités de fonctionnement de la Commission européenne ont conduit à l'apparition d'un pouvoir personnel du Commissaire européen. Plus qu'un pouvoir d'influence, nécessaire à l'exercice efficace du mandat de Commissaire européen (I), est apparu un véritable pouvoir décisionnel du Commissaire européen (II).

I – UN POUVOIR D'INFLUENCE INHÉRENT AUX FONCTIONS EXERCÉES

Afin d'exercer au mieux leurs fonctions, les titulaires du mandat de Commissaire européen ont développé un pouvoir d'influence à l'égard principalement des États (1), mais également d'autres acteurs du jeu communautaire (2).

1) *Les délicates relations avec les États*

À chacune des grandes étapes de la construction européenne, les commissaires européens ont dû exercer de réelles capacités de diplomatie pour défendre les politiques dont ils avaient la charge. Ce fut particulièrement le cas du Commissaire Mansholt et de la Politique agricole commune, à partir de 1957⁵³, ou du Commissaire Brittan et de la politique de la concurrence, de 1988 à 1992⁵⁴. C'est en prévision des difficultés rencontrées que Jean Monnet, lors de la rédaction du projet de traité CEECA, a donné « quelques précisions sur la Haute Autorité dont les membres devront pouvoir prendre des mesures et s'élever au-dessus du cadre national »⁵⁵. Car, les membres de la Haute Autorité ont eu à résister contre les « menaces à peines voilées » des gouvernements afin de leur imposer « des décisions respectant la lettre et l'esprit du Traité »⁵⁶. Cette pression est telle que les

⁵⁰ *Ibidem*, p. 258.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² L. COUTRON, « Le principe de collégialité au sein de la Commission européenne après le Traité de Nice », *op. cit.*, p. 248.

⁵³ V. également R. MARJOLIN, *Le travail d'une vie*, *op. cit.*, p. 319.

⁵⁴ V. L. BRITTAN, *L'Europe qu'il nous faut*, Paris, Plon, 1994, p. 13.

⁵⁵ D. SPIERENBURG, R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier – Une expérience supranationale*, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 74.

candidats-commissaires cherchent aujourd'hui à rassurer le Parlement européen sur le rapport avec les États membres. Ainsi, lors des auditions, un candidat a tenu à préciser qu'il « ne craignait pas du tout de dire “non”, même à de grands États membres »⁵⁷.

Les liens qu'il entretient avec son État d'origine peuvent lui servir⁵⁸. Ainsi, aux yeux de Jean Monnet, l'un des candidats allemands avait « le double avantage d'avoir un accès direct au chancelier et d'être un homme en vue de la CDU, le parti au pouvoir »⁵⁹. Plus récemment, le Commissaire de nationalité allemande en charge de l'Élargissement a pu bénéficier du soutien de l'Allemagne pour l'intégration de la Turquie⁶⁰. Dans ce sens, la facilité pour un commissaire d'« expliquer la réalité de son pays aux autres commissaires, réalité difficilement appréhendable de l'extérieur », a été mise en avant⁶¹.

Le pouvoir d'influence du Commissaire européen se traduit également par les efforts que les États membres fournissent à placer le candidat de leur nationalité aux postes clés⁶² et les difficultés qu'ils ont à admettre que la Commission puisse compter moins de commissaires qu'il y a d'États membres. Il a ainsi pu être regretté que les « petits pays considèrent leur présence visible à la Commission comme plus importante que l'efficacité de l'Institution »⁶³. Le poids d'un Commissaire dans le développement de son domaine de compétence se traduit également par la création de portefeuilles particuliers. Ceci n'aurait pas lieu s'il se cantonnait à un simple rôle de gestion⁶⁴.

⁵⁷ Audition de Viviane Reding par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen le 12 janvier 2010, p. 21.

⁵⁸ Ainsi, la nomination de Pierre-Olivier Lapie et de Fritz Hellwig a été bien accueillie car elle permettait de mettre fin à la « prépondérance bénéluxienne » : cf. D. SPIERENBURG, R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier – Une expérience supranationale*, *op. cit.*, p. 519.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 66.

⁶⁰ V. S. GOULARD, *Le Grand Turc et la République de Venise*, Paris, Fayard, 2005, p. 75.

⁶¹ M. OREJA, « Interview de M. Marcelino Oreja, Commissaire européen », *LPA*, n° 33, 17 mars 1997, p. 25.

⁶² V. les débats sur la nomination de Michel Barnier au portefeuille du Marché intérieur. Également, v. par ex. J. QUATREMER, « La France exige le poste de commissaire chargé du marché intérieur », *Libération.fr*, Coulisses de Bruxelles, 25 mai 2009.

⁶³ J.-F. DREVET, *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où ?*, Paris, L'Harmattan, 2^{ème} éd. revue et corrigée, préface de E. Landaburu, 2004, p. 231.

⁶⁴ Ainsi, Pierre Kociusko-Morizet, président de l'Acsef (Association du commerce et des services en ligne), dans sa lettre aux candidats aux élections européennes, proposa la création d'un Commissaire à l'économie numérique. V. N. RAULINS, « Pierre-Kociusko-Morizet : « Chaque pays joue perso » – Le président de l'Acsef appelle à une vraie politique européenne pour le secteur du numérique », *Méto*, 14 mai 2009.

Le Commissaire européen peut également faire jouer son influence à l'égard des États tiers. En pratique, il arrive que le Commissaire européen assure seul la représentation de la Communauté européenne pour son domaine de compétence. C'est le cas du commissaire européen au Commerce à qui il revient habituellement de défendre les positions européennes à l'OMC. Déjà, en 1962 et 1963, le commissaire aux questions financières et monétaires accompagna le président Hallstein et le commissaire aux Relations extérieures, lors de leurs visites au président Kennedy, concernant un éventuel *dollar gap*⁶⁵. Mais le commissaire doit alors s'en tenir strictement au mandat confié par le Conseil à la Commission au risque de provoquer les foudres d'un État membre⁶⁶. Les relations internationales de l'Union européenne sont aujourd'hui exercées par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique extérieure. C'est l'importance de ce rôle qui explique les nombreux débats sur le choix du titulaire de ce poste⁶⁷.

2) Les subtils rapports avec les autres acteurs du jeu communautaire

Les rapports du Commissaire européen et du Parlement européen sont un mélange de coopération et d'opposition. Ainsi, le Commissaire européen peut recourir au Parlement pour mettre en place des avancées dans le cadre de son portefeuille. Ce fut le cas du Commissaire aux Affaires économiques et financières qui s'est appuyé sur le sous-comité monétaire de la commission des affaires économiques du Parlement, pour promouvoir la monnaie unique⁶⁸. De même, lors de leur audition, les commissaires-candidats n'hésitent pas à solliciter le Parlement européen pour faire avancer un texte bloqué par le Conseil⁶⁹.

S'il coopère avec le Parlement européen, le Commissaire peut néanmoins s'opposer à lui. Ainsi, en 2004, le Commissaire à l'Élargissement n'a pas donné suite à la demande d'étude d'impact de l'intégration de la Turquie émanant du Parlement européen⁷⁰.

C'est en prévision de ces rapports que, depuis 1999, avant de valider le collège de commissaires, le Parlement européen procède aux auditions des commissaires européens. Chaque audition est réalisée par la commission du Parlement européen

⁶⁵ V. R. MARJOLIN, *Le travail d'une vie*, *op. cit.*, p. 337.

⁶⁶ V. les reproches que la France fit à Peter Mandelson lors des négociations à l'OMC.

⁶⁷ V. « Ashton doit gagner la considération des dirigeants européens » in <http://www.euractiv.com/fr/priorites/ashton-doit-gagner-considration-dirigeants-europens/article-188486> ; « Catherine Ashton, très étrangère aux affaires diplomatiques », *Libération*, 26 janvier 2010.

⁶⁸ Relevé par J. JOANA, A. SMITH, *Les Commissaires européens*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, p. 185.

⁶⁹ V. Audition de Viviane Reding, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁰ V. *Le Monde*, 25 septembre 2004 ; cité dans S. GOULARD, *Le Grand Turc et la République de Venise*, *op. cit.*, p. 149.

correspondant aux futures attributions du candidat. Les auditions permettent de « jauger, en plus de leurs compétences, leurs véritables motivations »⁷¹, de savoir si les candidats-commissaires « sont aptes à occuper leur poste »⁷². Pour cela, les compétences techniques autant que les qualités politiques sont appréciées par les députés européens⁷³.

Les efforts des députés européens se justifient par leur coopération permanente avec les commissaires européens. Ainsi, le Commissaire européen, en tant que membre de la Commission, « peut assister à toutes les séances » du Parlement européen et est entendu à la demande de celui-ci⁷⁴. En plus d'« assister aux séances de l'Assemblée », le Commissaire européen peut « participer aux travaux des commissions » parlementaires, « participer aux réunions du bureau élargi qui arrêtent l'ordre du jour des séances plénières à l'invitation du Président » du Parlement européen, voire « demander l'urgence d'une discussion »⁷⁵. De plus, afin de suivre les travaux du Parlement européen, « chaque commissaire nomme un attaché parlementaire parmi les membres de son cabinet [...] »⁷⁶. Ainsi, le Commissaire européen peut influencer sur le traitement réservé à une de ses propositions de texte.

Dans ce sens, le Commissaire européen peut tirer partie du contrôle que le Parlement européen exerce sur lui. D'une part, le Parlement européen, comme pour un parlement national envers un gouvernement⁷⁷, peut poser des questions à la Commission⁷⁸. Ces questions peuvent être de trois types : écrites, orales sans débat,

⁷¹ D. ROMAND, *Jacques Santer ou l'Europe de l'an 2000*, *op. cit.*, p. 96. Nous soulignons.

⁷² S. GOULARD, *Le Coq et la Perle*, Paris, éd. du Seuil, 2007, p. 77. Nous soulignons.

⁷³ V. les différentes appréciations des parlementaires européens sur les candidats à la Commission de 1999, in P. BOCEV, « Grand oral réussi pour la "squadra Prodi" », *op. cit.*

⁷⁴ Art. 230 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (art. 230 TFUE).

⁷⁵ V. CONSTANTINESCO, « Article 140 », in V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, J.-P. JACQUÉ, D. SIMON (dir.), *Traité instituant la CEE – Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1992, p. 828.

⁷⁶ É. NOËL, in V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, J.-P. JACQUÉ, D. SIMON (dir.), *Traité instituant la CEE – Commentaire article par article, ibidem*, p. 829.

⁷⁷ Il s'agit en effet d'une pratique courante dans les systèmes nationaux européens (V. C. GREWE, H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, § 452, pp. 561-563). V. par ex. l'art. 48 de la Constitution française qui prévoit qu'« une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement » ; et l'art. 74 de la Constitution de la République d'Estonie du 28 juin 1992 qui dispose que « les membres du Riigikogu (Parlement estonien) ont le droit de demander des explications au Gouvernement de la République et à ses membres [...]. Il doit être répondu lors d'une session du Riigikogu ».

⁷⁸ V. art. 230, § 2 TFUE et art. 108 à 110 du Règlement intérieur du Parlement européen (Décision 2005/684/CE, 28 septembre 2005, *Euratom, portant adoption du statut des députés européens*, JOUE n° L 262 du 7 octobre 2005, pp. 1-140, dans sa 16^{ème} édition de février 2006).

ou orales avec débat⁷⁹. Les questions écrites font l'objet d'une réponse écrite publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*⁸⁰. Il semble que lorsqu'une question concerne un domaine de compétence précis, ce soit au Commissaire européen compétent de répondre, et que lorsqu'il s'agit d'une question concernant la politique générale de la Commission, c'est alors le président de la Commission qui répond⁸¹. Les questions orales sans débat se déroulent en deux temps : « Selon le règlement intérieur du Parlement, l'auteur lit sa question et il en parle pendant dix minutes au maximum. Un membre de l'institution interrogée répond succinctement. S'il s'agit [d'un commissaire], l'auteur de la question peut poser une ou deux questions complémentaires auxquelles il est également succinctement répondu »⁸². Dans le cas des questions orales avec débat, « le débat voit intervenir, après le ou les auteur(s) de la question et le membre de l'institution interrogée qui répond, les autres parlementaires pour une durée maximum de cinq minutes »⁸³.

Le Parlement européen peut, d'autre part, solliciter la présentation de tous les documents qu'il estime nécessaire, de même qu'il peut à tout moment émettre des observations sur l'exécution du budget par chacun des Commissaires⁸⁴. Le Commissaire européen doit alors tout mettre en œuvre pour donner suite à ces observations⁸⁵. S'ils l'estiment nécessaire, le Parlement ou le Conseil peuvent même exiger du Commissaire qu'il leur fasse « rapport sur les mesures prises à la lumière de ces observations et commentaires »⁸⁶. Exceptionnellement, le Parlement européen peut décider de la mise en place d'une commission temporaire d'enquête⁸⁷, comme celle qui a conduit à la démission collective de la Commission Santer en 1999.

Le Commissaire européen peut utiliser ce pouvoir de contrôle pour s'assurer une certaine légitimité. Ainsi, quatre commissaires européens ont décidé, à l'automne 1998, d'échapper aux soupçons de fraudes qui pesaient sur les membres

⁷⁹ En France, ces questions ne sont explicitement prévues que par le Règlement intérieur du Sénat (art. 82), mais l'Assemblée nationale y recourt quand elle l'estime nécessaire.

⁸⁰ Art. 110, § 5 du Règlement intérieur du Parlement.

⁸¹ L'art. 108, § 5, du Règlement intérieur du Parlement européen prévoit qu'«(u)n membre de l'institution intéressée répond ».

⁸² V. CONSTANTINESCO, « Article 140 », in V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, J.-P. JACQUÉ, D. SIMON (dir.), *Traité instituant la CEE – Commentaire article par article, op. cit.*, p. 831.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ V. art. 319, § 2 TUE.

⁸⁵ V. art. 319, § 3 TUE.

⁸⁶ Art. 319, § 3 al. 2 TUE.

⁸⁷ V. art. 226 TFUE.

de la Commission en demandant eux-mêmes à être entendus par la COCOBU suite à des soupçons de détournements de fonds communautaires⁸⁸.

C'est également pour prévenir de tels soupçons, et s'assurer de l'intégrité et de la compétence des commissaires européens, que le Parlement européen a décidé de prendre les devants lors de l'investiture de la Commission Santer, en 1999. Il a alors, pour la première fois, fait précéder celle-ci de l'audition particulière de chaque candidat comprenant autant des questions intéressant leur futur portefeuille que des questions plus générales⁸⁹, aboutissant à des discussions portant sur les compétences et les convictions européennes de chaque futur Commissaire⁹⁰.

Ainsi, lors de son audition en 1999, un des candidats français a dû s'expliquer sur « la réduction de sanction qu'il avait obtenue en faveur d'une entreprise de l'Orne coupable d'avoir détourné des fonds européens » alors qu'il était encore directeur de Cabinet du président Delors⁹¹. De même, lors des dernières auditions, le candidat finlandais a eu répondre à une question sur ses relations avec les lobbies⁹².

A posteriori, on peut s'étonner de la déclaration du Commissaire de nationalité britannique de la Commission Ortolí, première Commission unique, dans laquelle il annonce que « c'est avant tout en qualité de membre du parti travailliste [...] que j'envisage ma tâche »⁹³. Les jeux d'influences entre le Commissaire européen et les lobbies sont très subtils.

Déjà en 1985, un député européen s'était inquiété du « développement du nombre des lobbies dans les institutions communautaires »⁹⁴. C'est pour répondre à ces inquiétudes qu'en 1993, la Commission a fini par adopter une communication concernant ses relations avec les groupes d'intérêt dans laquelle elle confirme être « très accessible » à ceux-ci, mais affirme que cela est dans « son intérêt propre, car les groupes d'intérêt peuvent alimenter les services en informations techniques et en

⁸⁸ Il s'agit d'Anita Gradin, Erkki Liikanen Manuel Marin et Emma Bonino concernant des projets d'aide humanitaire en ex-Yougoslavie et dans la région des Grands Lacs en Afrique. V. M. PAOLINI, « Une fraude à l'aide humanitaire embarrasse Bruxelles », *La Tribune*, mardi 15 septembre 1998.

⁸⁹ V. *Agence Europe*, n° 6391, 5 janvier 1995, p. 2, et n° 6396, 12 janvier 1995, p. 2 ; v. également *Europe Documents*, n° 1919, 18 janvier 1995.

⁹⁰ V. *Europe*, février 1995, comm. 35.

⁹¹ B. BOLLAERT, « Bachotage intense à Bruxelles », *Le Figaro*, n° 17117, mercredi 25 août 1999, p. 30.

⁹² Audition d'Olli Rehn par la commission de l'économie et des affaires monétaires du Parlement européen, 11 janvier 2010, p. 11.

⁹³ N. CONDORELLI-BRAUN, « La Commission des neuf », *Revue du Marché Commun* 1973, pp. 134-140.

⁹⁴ Question écrite n° 2325/84 du 18 mars 1985 de M. Jens-Peter Bonde (ARC-DK) à la Commission des Communautés européennes sur les « lobbies communautaires », *JOCE*, n° C 228, du 9 septembre 1985, p. 14.

avis consultatifs »⁹⁵. À ses yeux, les avantages excèdent les inconvénients⁹⁶. Ce point de vue existe depuis la création des communautés. En effet, il a pu être dit qu'avec « l'émergence de la Commission européenne [...], les relations entre les groupes d'intérêt et la dynamique communautaire [...] deviennent l'un des fondements théoriques et pratiques de la doctrine politique communautaire »⁹⁷.

Des rapports étroits avec les groupes d'intérêt peuvent concourir au succès de la construction européenne. Ainsi, Jean Monnet choisit comme membre de la Haute Autorité un syndicaliste belge en tant que « représentant éminent de ces forces vives dont [il] voulait s'assurer le concours »⁹⁸. Plus récemment, la politique fiscale européenne menée par le Commissaire concerné s'est faite en collaboration avec l'organisation des employeurs au niveau européen (UNICE)⁹⁹.

Le Commissaire européen est ainsi ouvertement soumis aux pressions des groupes d'intérêt, contre lesquels il lui appartient de résister. Le principe étant l'autorégulation du Commissaire comme des groupes d'intérêt¹⁰⁰... L'idée sous-jacente est qu'« aucun lobbying sérieux ne peut faire reposer sa stratégie et la défense de ses intérêts [...] en présumant de [son] autorité individuelle »¹⁰¹. Car même « dans l'animation de la politique communautaire du secteur d'activité qui [lui] a été confié [son] poids est relatif tant les décisions sont collégiales »¹⁰².

Cependant, cette dernière affirmation n'est vraie que pour les décisions les plus importantes. Car, pour des raisons d'efficacité, le Commissaire européen dispose d'un certain pouvoir de décision, par le biais du système d'habilitation.

⁹⁵ Communication n° 93/C/63/02 de la Commission relative à un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt, *JOCE*, n° C 63, du 5 mars 1993, pp. 2-5 (*V. Europe*, mai 1993, n° 189). V. aussi l'interview de Monsieur Siim Kallas, Commissaire en charge de l'administration, de l'audit et de la lutte antifraude dans la Commission Barroso : S. KALLAS, « Lobbies : l'ère du soupçon », *Le Figaro magazine*, n° 19161, samedi 11 mars 2006, Cahier n° 3, p. 50.

⁹⁶ V. G. LAMARQUE, *Le lobbying*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n° 895, 1994, p. 121.

⁹⁷ G. COURTY, « Les groupes d'intérêt sont de longue date considérés comme des partenaires légitimes des institutions », in M. DEHOVE (dir.), *Le nouvel état de l'Europe – idées fortes pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, *op. cit.*, p. 66.

⁹⁸ D. SPIERENBURG, R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier – Une expérience supranationale*, *op. cit.*, p. 69.

⁹⁹ V. J. JOANA, A. SMITH, *Les Commissaires européens*, *op. cit.*, p. 92.

¹⁰⁰ V. La réponse du président Santer à la question écrite n° 440/99 posée le 3 mars 1999 par Glyn Ford (PSE) à la Commission sur la « Réglementation du lobbying », *JOCE*, n° C 348, du 4 décembre 1999, pp. 69-70. V. également la question orale n° 81 posée à la Commission de Ulf Holm du 14 mai 1997 sur les « Lobbyistes à la Commission », *Débats du Parlement européen*, n° 500, p. 213.

¹⁰¹ G. LAMARQUE, *Le lobbying*, *op. cit.*, p. 94.

¹⁰² *Ibidem*.

II – UN POUVOIR DE DÉCISION RÉSULTANT DE L'EXERCICE DES FONCTIONS

Le système d'habilitation, renforcé par le pouvoir d'influence du Commissaire, est à l'origine d'un véritable pouvoir de décision (1). Or, comme il ne saurait y avoir de pouvoir sans responsabilité, une responsabilité individuelle du Commissaire européen a émergé au fur et à mesure de la construction européenne (2).

1) *La nécessité d'un système d'habilitation*

En 1986, la Cour de justice des Communautés européennes a admis qu'un Commissaire européen puisse être habilité par la Commission à agir en son nom¹⁰³. Le règlement intérieur de la Commission a repris cette jurisprudence en limitant l'utilisation de la « procédure d'habilitation » aux « mesures de gestion ou d'administration »¹⁰⁴ et, en accord avec le président de la Commission, à l'adoption du « texte définitif d'un acte ou d'une proposition à soumettre aux autres institutions » dont la « substance » a été définie lors des délibérations¹⁰⁵. Cette procédure apparaît « autant comme “une procédure d'aide à la décision” que comme une technique permettant au collège de se décharger de la finalisation de décisions d'intérêt mineur »¹⁰⁶. Mais, aux yeux de la Cour, la notion de “mesure de gestion ou d'administration” est une notion fonctionnelle. Peu importe « l'ampleur de la modification que va consentir un commissaire chargé de négocier [...] dès lors [qu'elle] porte principalement sur un aspect [...] de nature technique »¹⁰⁷. Ainsi, la Cour a admis que le seul fait qu'un acte comporte de graves répercussions pour une personne ne le fait pas sortir de la catégorie des « mesures de gestion ou d'administration »¹⁰⁸, et donc n'entraîne pas l'incompétence du Commissaire en cause.

Ce pouvoir d'habilitation se justifie par le fait que le Commissaire européen est le responsable du domaine de compétence qui lui a été confié. Il en est le porte-parole, voire en assure la défense. Ainsi, le commissaire à la Concurrence a

¹⁰³ V. CJCE, 23 septembre 1986, *AKZO Chemie BV et AKZO Chemie UK Ltd c/ Commission des Communautés européennes*, aff. 5/85, *Rec.* pp. 2585-2617, concl. C. O. LENZ.

¹⁰⁴ Art. 13, § 1 du Règlement intérieur.

¹⁰⁵ V. Art. 13, § 2 du Règlement intérieur.

¹⁰⁶ L. COUTRON, « Le principe de collégialité au sein de la Commission européenne après le Traité de Nice », *op. cit.*, p. 254.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 257.

¹⁰⁸ CJCE, 5 octobre 1999, *Azienda Agricola "Le Canne" Srl c/ Commission des Communautés européennes*, aff. C-10/98 P, *Rec.* pp. I-6831-6880, pt. 27, concl. G. COSMAS ; TPICE, 12 mars 2003, *Maja Srl c/ Commission des Communautés européennes*, aff. T-254/99, *Rec.* pp. II-757-787.

réagi aux « propos acides contre la Commission européenne qui ont été tenus par certaines personnalités politiques et médiatiques françaises à l'occasion de l'affaire Alstom »¹⁰⁹. Déjà en 1959, le Commissaire compétent avait exposé la politique sociale de la Communauté économique européenne¹¹⁰.

Un plein investissement du Commissaire européen et l'utilisation la plus poussée possible de l'habilitation permet à celui-ci de procéder à de réelles avancées dans le domaine de compétence qui lui est confié. Ainsi, en 2003, le commissaire au Budget déclarait que depuis sa nomination en 1999, son équipe et lui avait « réussi à renforcer le combat contre la fraude et la corruption », et qu'ils travaillaient « sur des mesures législatives destinées à améliorer la transparence et la responsabilité financière »¹¹¹.

En tant que responsable d'un portefeuille communautaire, le Commissaire européen porte la responsabilité des textes qu'il soutient. Ainsi, il a pu être reproché au président Barroso d'avoir participé à la dégradation du projet européen en défendant avec « obstination » la directive *Bolkestein*¹¹².

Car le Commissaire européen peut être véritablement le père d'un acte communautaire à valeur obligatoire, comme un règlement ou une directive. Lors de son audition, la future commissaire à la Justice, aux Droits fondamentaux et à la Citoyenneté indiqua aux parlementaires que le président Barroso lui avait confié la responsabilité des très puissantes directives anti-discrimination¹¹³. Le pouvoir d'initiative est à tel point normalisé que les parlementaires européens lui ont demandé de s'engager sur le dépôt, en cas de validation de la candidature, d'un texte précis, comme une directive pour lutter contre la violence faite aux femmes¹¹⁴.

Mais investissement ne veut pas dire reconnaissance. Il peut arriver qu'un commissaire s'investisse sur un projet, que celui-ci aboutisse, mais que son nom ne soit pas lié à ce projet. Ce fut le cas pour Lord Cockfield, qui rédigea le Livre blanc sur l'« objectif 1992 », qui fut adopté en décembre 1985. En fait, son travail est passé au second plan, car le président Delors s'est énormément investi auprès des

¹⁰⁹ S. BRACQ, « La Commission européenne entre fonctions d'arbitrage et rôle politique », *RMCUE*, n° 480, juillet-août 2004, p. 440.

¹¹⁰ V. B. ROCHARD, *L'Europe des Commissaires – Réflexions sur l'identité européenne des traités de Rome au traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 46.

¹¹¹ M.-L. BONAVIDA, « Un entretien avec Michael Schreyer, commissaire au Budget – “Les détournements criminels restent stables” », *Le Figaro économie*, n° 18192, lundi 3 février 2003, p. 6.

¹¹² Réception de M. José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, devant l'Assemblée nationale, le mardi 24 janvier 2006, in <http://www.assemblee-nationale.fr/international/20060910.asp>.

¹¹³ V. Audition de Viviane Reding, *op. cit.*, p. 26.

¹¹⁴ *Ibidem*.

États membres pour que ceux-ci ne fassent pas obstacle à l'adoption de la législation nécessaire à la mise en œuvre de l' « objectif 1992 »¹¹⁵.

Grâce à leur délégation, les commissaires européens peuvent s'entendre entre eux pour élaborer un texte qui touche à leur portefeuille respectif, sans passer par le collège des commissaires¹¹⁶. De plus, en tant que représentant de la Commission, le Commissaire européen peut être amené à poursuivre un État devant la Cour de Justice, comme le fit le Commissaire à la Société de l'information et aux Médias contre le Royaume-Uni lorsque celui-ci utilisa des données personnelles sans leur consentement¹¹⁷.

Afin de permettre au Commissaire d'exercer dans les meilleures conditions et dans toute l'étendue son pouvoir, le Commissaire est assisté d'un cabinet et dirige une administration. Dans le respect de ces impératifs quantitatifs et de plurinationalité, le commissaire européen compose librement son cabinet de personnes dans lesquelles il a toute confiance. Il est une « émanation » du Commissaire européen¹¹⁸, composé des « collaborateur[s] de confiance du Commissaire pour lui faciliter la gestion de son portefeuille ; l'aider dans son travail politique personnel, le Commissaire se faisant représenter par lui [notamment en ce qui concerne sa politique externe]¹¹⁹ quand il l'estime possible ; assurer au Commissaire une bonne connaissance des secteurs d'activités confiés à ses collègues, de manière à lui permettre de participer aux responsabilités collégiales »¹²⁰.

Le Commissaire européen dirige une ou plusieurs directions générales, ou services, correspondant aux secteurs dont il détient le portefeuille communautaire. Cette administration ne doit pas être négligée. C'est elle qui met en œuvre et conseille le Commissaire. Car le processus décisionnel de la Commission « s'initie effectivement dans les directions générales pour s'achever devant le collège des commissaires »¹²¹.

¹¹⁵ V. J. DELORS, *L'unité d'un homme – Entretiens avec Dominique Wolton*, *op. cit.*, p. 222.

¹¹⁶ Ainsi Viviane Reding affirma que sur ce point : elle « aura à s'entendre avec Cecilia Malmström, parce qu'elle est le Commissaire nommé pour lutter contre la fraude et la contrefaçon », v. Audition de Viviane Reding, *op. cit.*, p. 24.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 13.

¹¹⁸ V. art. 2. 2. intitulé « Le cabinet, émanation du membre de la Commission », *Code de conduite des commissaires*, SEC (2004) 1487/2, p. 7.

¹¹⁹ V. art. 2. 2. (4) du *Code de conduite des commissaires*, p. 8.

¹²⁰ « Proposition de réforme de la Commission des Communautés européennes et de ses services », Rapport établi à la demande de la Commission par cinq personnalités indépendantes placées sous la présidence de Monsieur Dirk, Spirenborg, 24 septembre 1979 (« Rapport Spirenborg »), § 57, p. 20, (relevé dans B. CAREMIER, « "L'eurocratie" : une fonction publique à la croisée du politique et de l'administratif », *Revue de la recherche juridique – Droit prospectif* 1997, p. 254).

¹²¹ A. GARCIA-URETA, « La Commission européenne », *op. cit.*, p. 84.

Afin de prendre ses décisions de la manière la plus consciente possible, le Commissaire européen peut exiger des fonctionnaires de lui transmettre tout élément d'appréciation, comme un projet de discours ou une note de briefing, qui pourrait lui être nécessaire pour prendre ses décisions politiques individuelles¹²².

En plus des fonctionnaires communautaires, le Commissaire européen, sur proposition de la Commission, peut faire appel aux services de « conseillers spéciaux »¹²³, choisis ponctuellement et de façon discrétionnaire par le Commissaire européen. C'est ainsi qu'Édith Cresson put recruter un de ses amis pour un emploi fictif¹²⁴ et conduire ainsi, partiellement, à la démission de la Commission Santer¹²⁵.

La responsabilité du Commissaire dans la mise en œuvre de son portefeuille l'oblige à bien organiser son travail. En ce qui concerne les « questions politiques » et les « questions de gestion courante », le Commissaire européen, « s'inspirant [également] des principes de simplification et de responsabilisation », peut déléguer les « réponses de routine, c'est-à-dire portant sur une position connue et établie de la direction générale », au membre de cabinet concerné¹²⁶. En revanche, lorsqu'il s'agit de « réponses impliquant la détermination d'une position nouvelle ou une modification de position, ainsi que celles portant sur des thèmes réputés sensibles », seul le Commissaire européen est autorisé en principe à y répondre¹²⁷. De même, le lancement de toute initiative nouvelle, hors gestion courante, doit faire l'objet de l'accord du Commissaire européen¹²⁸.

Un Commissaire ne peut se réfugier derrière l'ignorance des fraudes qui se déroulaient dans son administration pour écarter sa responsabilité. Au contraire, une telle ignorance constitue une circonstance aggravante¹²⁹... Pour pallier une telle ignorance, le Commissaire européen doit assister au minimum à une « réunion stratégique » avec sa direction générale toutes les deux semaines, et organiser une réunion « sur le suivi des travaux d'audit et de contrôle interne » deux fois par an¹³⁰.

¹²² V. art. 2.3. (2) du *Code de conduite des commissaires*, p. 8.

¹²³ Art. 1, 5, 123 et 124 du Régime applicable aux autres agents des Communautés européennes.

¹²⁴ V. P. BOCEV, « Édith Cresson soupçonnée de faux en écriture », *Le Figaro*, n° 17122, mardi 31 août 1999, p. 2.

¹²⁵ V. point 8.1.35 du rapport du Comité d'experts indépendants du 15 mars 1999.

¹²⁶ Art. 2.4.1.2., al. 4, pt. 3, du *Code de conduite des commissaires*, p. 10.

¹²⁷ *Idem*. Il est néanmoins prévu que le Chef de cabinet puisse répondre, « le cas échéant ».

¹²⁸ V. Art. 2.4.1.3., al. 1, du *Code de conduite des commissaires*, p. 11.

¹²⁹ V. points 9.2.1. à 9.2.3. du 1^{er} rapport du Comité d'experts indépendants chargé d'enquêter sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion ou de népotisme au sein de la Commission européenne, 15 mars 1999 (accessible en ligne : http://www.europarl.europa.eu/experts/default_fr.htm).

¹³⁰ *Code de conduite des commissaires*, pt. 1, p. 10.

Les causes de la démission de la Commission Santer ont conduit la Commission à « améliorer les informations fournies aux membres du Collège [...] pour mettre l'accent sur la responsabilité politique du Commissaire » et à la rédaction d'un code de conduite.

L'obligation d'information du Commissaire est capitale car, « directement liée à cette information, se trouve la possible mise en cause de sa responsabilité »¹³¹.

2) *L'émergence d'une responsabilité individuelle*

La possibilité de déléguer certaines des prérogatives de gestion courante de son portefeuille ne doit pas conduire le Commissaire à ignorer ses responsabilités. C'est un tel comportement que dénonça le comité d'experts indépendants lorsqu'il regretta que « le sens de la responsabilité est dilué dans la chaîne hiérarchique »¹³². En effet, le Commissaire européen personnalise son portefeuille. Ainsi, « même si le rapport de la Commission (sur l'intégration de la Turquie) devait être avalisé par le collège des commissaires, qui comptait trente membres, le commissaire Verheugen, chef de file pour l'élargissement, a joué un rôle déterminant »¹³³. À tel point que, lors de son voyage à Ankara en février 2004, le chancelier Schröder a confirmé le soutien de l'Allemagne pour l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne et précisé que « si Günter Verheugen demande notre opinion, nous allons la lui donner et elle sera positive »¹³⁴. Il fut à ce point responsable de son portefeuille que suite à l'entrée de Chypre dans l'Union européenne, il a pu se reconnaître « berné » par la partie grecque à propos du référendum qui s'est tenu dans l'île en avril 2004¹³⁵.

En principe, la combinaison du principe de collégialité et du principe d'indépendance du Commissaire européen a pour conséquence qu'un acte pris, régulièrement ou non, sur délégation, engage la responsabilité de la Commission dans son ensemble, et non celle du Commissaire européen individuellement¹³⁶.

Mais tout manquement aux devoirs d'indépendance et de délicatesse, la commission d'une « faute grave », ou plus largement le fait que le Commissaire européen « ne rempli[sse] plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses

¹³¹ G. VANDERSANDEN, L. LÉVI, « La réforme administrative de la Commission – Quelques considérations générales », *Cahiers de droit européen* 2005, p. 292.

¹³² C. ZORGBIBE, *Histoire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 157.

¹³³ S. GOULARD, *Le Grand Turc et la République de Venise*, *op. cit.*, p. 75.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 104.

¹³⁶ V. CJCE, 15 juin 1994, *Commission des Communautés européennes c/ BASF AG e.a.*, aff. C-137/92 P, *Rec. p. I-2555-2654*, concl. W. VAN GERVEN.

fonctions »¹³⁷, permet à la Cour de justice, saisie par le Conseil des ministres à la majorité simple ou par la Commission¹³⁸, de le sanctionner en le déclarant démissionnaire d'office¹³⁹. C'est notamment pour éviter une telle situation que le principe d'information implique que le Commissaire européen soit prévenu de « toute information sensible susceptible de mettre en cause sa responsabilité ou celle du Collège »¹⁴⁰ et « des situations graves relevées précédemment et qui n'ont pas encore été complètement redressées »¹⁴¹. Ainsi, il semble que « sur six affaires passées au crible [par le comité des sages en 1999], quatre remontaient à la Commission précédente, présidée par Jacques Delors, et deux seulement concernaient » la Commission Santer¹⁴².

S'il vient à prendre connaissance d'une irrégularité, le Commissaire européen doit réagir rapidement et formellement par écrit. Il doit notamment élaborer un plan d'action dont la mise en œuvre fera l'objet « de dispositions spécifiques de suivi convenues entre les services et le membre de la Commission »¹⁴³. Rien n'est plus mal perçu qu'un commissaire informé de dysfonctionnements, mais qui n'aurait pas pris les mesures nécessaires. C'est pourquoi Édith Cresson a soutenu que selon elle, « quelqu'un a voulu faire croire que j'étais prévenue très longtemps à l'avance des dysfonctionnements et que je voulais tromper le Parlement européen »¹⁴⁴.

L'obligation de « bonne administration » implique évidemment que le Commissaire européen ne commette pas de fraudes. Dans ce sens, il peut avoir à faire à une commission temporaire d'enquête créée par le Parlement européen « pour examiner [...] les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union »¹⁴⁵.

Le problème est que la menace de la motion de censure peut être utilisée par le Parlement européen pour inciter un Commissaire à démissionner. C'est le résultat

¹³⁷ Art. 247 TFUE.

¹³⁸ V. Art. 245, § 2 *in fine* et art. 247 TFUE.

¹³⁹ Une telle possibilité n'existe pas en droit français. Seule la responsabilité pénale du Ministre peut être engagée, et cela devant une juridiction créée ponctuellement à cet effet.

¹⁴⁰ Pt. 2.4.1.3. al. 2 du *Code de conduite des commissaires*.

¹⁴¹ G. VANDERSANDEN, L. LÉVI, « La réforme administrative de la Commission – Quelques considérations générales », *op. cit.*, p. 292.

¹⁴² P. BOCEV, « Commission européenne : Prodi promet une “révolution” », *Le Figaro*, n° 17088, jeudi 22 juillet 1999, p. 6.

¹⁴³ *Code de conduite des commissaires*, al. 2., pts. 1 et 2.

¹⁴⁴ Cité dans « Édith Cresson se défend et règle ses comptes », *Le Figaro*, n° 16980, mercredi 17 mars 1999, p. 1.

¹⁴⁵ Art. 226 TUE mis en œuvre par la décision du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, du 19 avril 1995, *Euratom, CECA, portant modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen*, n° 95/167/CE, *JOCE*, n° L 113, du 19 mai 1995, pp. 2-4.

qui était d'ailleurs recherché par le Parlement européen en 1999. Il est en effet admis que le développement et le dénouement de la crise de 1999, ayant abouti à la démission de la Commission Santer, « s'expliquent notamment par le refus des commissaires les plus directement mis en cause de présenter leur démission volontaire et par l'impossibilité pour les autres membres du collège de les contraindre à démissionner »¹⁴⁶.

Car, si la motion de censure concerne en principe le collège des Commissaires européens¹⁴⁷, il se trouve que, ces dernières années, la menace de son utilisation visait généralement un Commissaire européen en particulier.

En 1999, « l'entêtement du commissaire en cause n'a fait qu' "accentuer la pression sur le collège", car "si celui-ci ne comprend pas qu'il doit s'en aller, tout risque de sauter" »¹⁴⁸. Or, d'après Jacques Santer, Édith Cresson n'avait pas de « prédispositions à tirer les conclusions politiques » des reproches qui lui étaient faits¹⁴⁹.

La procédure de la motion de censure apparut dans ce cas comme une « sanction excessive »¹⁵⁰. À cet égard, il est intéressant de noter que les Pays-Bas avaient fait une proposition, lors des négociations pour le Traité de Maastricht, pour l'adjonction d'une procédure de censure visant un membre de la Commission ; mais que celle-ci avait été écartée au nom du principe de collégialité¹⁵¹.

C'est pourquoi, si le Traité de Rome ne prévoyait pas que le Parlement européen puisse « s'en prendre à un seul commissaire »¹⁵², le président Prodi, président de la Commission suite à la démission collective de la Commission Santer, a exigé l'engagement des membres de la Commission qu'il présidait, dès leur entrée en fonction, de démissionner à sa simple demande, notamment si une majorité du Parlement européen le lui demandait instamment¹⁵³. Cet engagement a été confirmé

¹⁴⁶ J. PERTEK, « Les institutions communautaires – La Commission – Organisation et fonctionnement », *Jurisclasser Europe Traité*, mise à jour septembre 2003, Fasc. 230, § 158, p. 19.

¹⁴⁷ Ex : la motion de censure déposée en 1976 par les conservateurs contre l'incorporation de lait en poudre écrémé dans les nourritures d'animaux, ou le 23 mars 1977 par le groupe gaulliste et les communistes français après la décision de la Commission d'arrêter les ventes d'exédents de beurre à l'URSS, relevé dans : C. ZORGBIBE, *Histoire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 99.

¹⁴⁸ L. COUTRON, « Le principe de collégialité au sein de la Commission européenne après le Traité de Nice », *op. cit.*, p. 262.

¹⁴⁹ V. P. BOCEV, « Commission européenne : Prodi promet une "révolution" », *op. cit.*

¹⁵⁰ L. COUTRON, « Le principe de collégialité au sein de la Commission européenne après le Traité de Nice », *op. cit.*, p. 262.

¹⁵¹ V. Y. DUTRIAUX, *Le traité sur l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 1992, p. 182.

¹⁵² D. VIGNES, « La chute », *Revue du Marché Commun de l'Union Européenne*, n° 427, avril 1999, p. 223.

¹⁵³ V. Discours du 7 novembre 1999 devant la conférence des présidents du Parlement européen. Sur les défis à relever de la Commission Prodi, v. S. RODRIGUES, « La nouvelle Commission Prodi face à ses

dans l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission qui prévoit que « la Commission accepte que, dans les cas où le Parlement européen refuse sa confiance à un commissaire (sous réserve du soutien politique sur le fond et la forme d'un tel point de vue), le président de la Commission examine sérieusement l'opportunité de demander à ce commissaire de démissionner »¹⁵⁴.

Le Traité de Nice a ensuite consacré ce pouvoir du président de la Commission en prévoyant qu'« un membre de la Commission présente sa démission si le président le lui demande »¹⁵⁵.

Le risque est qu'« une démission sanctionnerait alors moins une indécatesse personnelle qu'une divergence de vue politique suffisamment grave pour hypothéquer le fonctionnement normal de l'institution »¹⁵⁶. Au contraire, certains auteurs se réjouissent de cet instrument qui permet au président de la Commission « d'imposer aux membres de la Commission, éventuellement rétifs, le respect des orientations politiques qu'il a lui-même définies et d'assurer ainsi la cohérence, l'efficacité et la collégialité de l'institution à la tête de laquelle il se trouve placé »¹⁵⁷. L'intérêt est précisément de lutter contre le pouvoir que les commissaires européens exercent grâce à l'appropriation qu'ils ont faite de leur portefeuille¹⁵⁸.

La responsabilité du Commissaire européen le poursuit après la cessation de ses fonctions¹⁵⁹, révélant ainsi le pouvoir de décision qu'il possédait et d'influence qu'il possède encore. À l'approche de l'expiration de son mandat, le Commissaire européen doit informer la Commission des activités professionnelles qu'il envisage d'exercer l'année qui suivra la cessation de ses fonctions¹⁶⁰. S'il s'avère que les

engagements : Est-ce la fin de la crise ? », *Revue du Marché Commun de l'Union Européenne*, n° 433, novembre-décembre 1999, pp. 678-682.

¹⁵⁴ Pt. 10, annexe V du Règlement intérieur du Parlement européen.

¹⁵⁵ Aujourd'hui art. 17, § 6 al. 2 TUE ; repris à l'art. 1.2.1. du *Code de conduite des commissaires* intitulé « Démission des Commissaires », p. 4. En ce qui concerne le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, le président ne peut que lui demander de présenter sa démission au Conseil européen, qui est seul habilité à la prononcer (art. 17, § 6 al. 2 *in fine* TUE).

¹⁵⁶ L. COUTRON, « Le principe de collégialité au sein de la Commission européenne après le Traité de Nice », *op. cit.*, p. 264.

¹⁵⁷ R. MEHDI, « Article 217 », *op. cit.*, pp. 308-309.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ V. article 245, § 2 TUE. Ainsi, Monsieur Bangeman, Commissaire démissionnaire responsable du secteur « Affaires industrielles, Technologie de l'information et télécommunication » (sur la composition de la Commission Santer, v. *Europe*, février 1995, comm. 35), ne pouvait pas immédiatement rejoindre la société espagnole Telefonica, spécialisée dans le secteur des télécommunications ; V. Décision du Conseil du 9 juillet 1999, *CECA, Euratom, relative à une saisine de la Cour de justice du cas de M. Bangeman*, n° 1999/494/CE, *JOCE*, n° L 192, du 24 juillet 1999, p. 55 (v. M. PIETRI, *Europe*, octobre 1999, comm. 321).

¹⁶⁰ V. *Code de conduite des commissaires*, 1.1.1. « Activités extérieures », alinéa 11, p. 3.

activités envisagées sont en relation avec le contenu de son portefeuille communautaire, un comité d'éthique est alors établi par la Commission¹⁶¹. L'appréciation du comité d'éthique sera confrontée au devoir d'honnêteté et de délicatesse du Commissaire européen¹⁶², et donc déterminera de fait la possibilité pour lui d'exercer la profession projetée¹⁶³.

Il est en effet évident que le fait d'avoir exercé des fonctions dans une instance de contrôle est un avantage déterminant dans l'obtention d'un poste dans le privé¹⁶⁴.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ Un exemple d'encadrement des activités post-Commission nous est fourni par le « cas Bangeman ». Dans sa décision n° 2000/44 du 17 décembre 1999, le Conseil a décidé que « M. Bangeman ne sera pas membre du conseil d'administration et n'acceptera aucune fonction, au sein de Telefonica jusqu'au 1^{er} juillet 2000, ne représentera aucun tiers y compris Telefonica, jusqu'au 31 décembre 2001 et s'engage à protéger les informations confidentielles dont il avait eu connaissance en sa qualité de membre de la Commission » : cf. D. SIMON, « Obligations de délicatesse des membres de la Commission », *Europe*, n° 3, mars 2000, comm. n° 63, p. 10.

¹⁶⁴ Ainsi, Robert Marjolin a reconnu que « Shell et I.B.M. venant après [son] expérience à l'O.E.C.E. et au Marché commun [lui] ouvrirent beaucoup de porte ». On peut néanmoins rester sceptique sur la prudence affichée le conduisant à prendre « comme règle de n'accepter que les offres émanant de sociétés anciennes, solidement établies dans leur secteur et dont l'intégralité était au-dessus de tout soupçon » : cf. R. MARJOLIN, *Le travail d'une vie, op. cit.*, p. 383.

RÉSUMÉ :

Malgré le principe de collégialité et le poids croissant du Président de la Commission, il est aujourd'hui incontestable que le Commissaire européen dispose d'un pouvoir propre. D'une part, un pouvoir d'influence, autant dans ses relations avec son État d'origine qu'avec les autres acteurs du jeu communautaire. Dans les deux cas, le Commissaire européen doit savoir se fonder sur eux, sans se laisser corrompre. D'autre part, un pouvoir de décision, qu'il tient principalement du système d'habilitation. À travers celui-ci, le Commissaire européen peut exploiter tous les moyens dont il dispose pour maîtriser son domaine de compétence. La principale preuve de ce pouvoir vient de l'accroissement de sa responsabilité individuelle. De la simple sanction de la violation de ses obligations statutaires, la responsabilité du Commissaire européen est devenue une véritable responsabilité politique.

SUMMARY:

Despite the President of the European Commission's growing importance and the principle of corporatism, it is now incontestable that the European Commissioner has a specific power. Firstly, a power of influence that is shown through his relations, both with his State of origin and with other members of the Community; and secondly, a power to make decisions, mostly provided by the system of capacitation. The power of influence must, however, not be allowed to corrupt his position. The power to make decisions allows him to use all the resources at his disposal to master his field of competence. The main proof of this power comes from the increasing of his individual liability. From the simple sanction of the violation of his statutory obligations, the liability of the European Commissioner has become a real political liability.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- CONDORELLI BRAUN N., *Commissaires et juges dans les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque du Droit international, Tome LXVIII, 1972, 232 p.
- CONDORELLI BRAUN N., « La Commission des neuf », *Revue du Marché Commun* 1973, pp. 134-140
- CONSTANTINESCO V., « Article 140 », in CONSTANTINESCO V., KOVAR R., JACQUÉ J.-P., SIMON D. (dir.), *Traité instituant la CEE – Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1992, 1648 p.
- COURTY G., « Les groupes d'intérêt sont de longue date considérés comme des partenaires légitimes des institutions », in DEHOVE M. (dir.), *Le nouvel état de l'Europe – idées fortes pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, Paris, La Découverte, 2004, 215 p.
- COUTRON L., « Le principe de collégialité au sein de la Commission européenne après le Traité de Nice », *RTDE* 2003, pp. 247-266
- DELORS J., *L'unité d'un homme – Entretiens avec Dominique Wolton*, Paris, Odile Jacob, 1994, 397 p.
- GARCIA-URETA A., « La Commission européenne », in AUBY J.-B., DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J. (dir.), *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 1122 p.
- HEN C., « La Commission européenne, principal organe communautaire, est une institution atypique », in DEHOVE M. (dir.), *Le nouvel état de l'Europe – idées fortes pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, Paris, La Découverte, 2004, 215 p.
- JOANA J., SMITH A., *Les Commissaires européens*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, 260 p.
- MARJOLIN R., *Le travail d'une vie*, Paris, Robert Laffont, 1986, 445 p.
- MONNET J., *Mémoires*, Paris, Fayard, coll. Le livre de poche, 1976, 626 p.
- OREJA M., « Interview de M. Marcelino Oreja, Commissaire européen », *LPA*, n° 33, 17 mars 1997, pp. 23-25
- ROCHARD B., *L'Europe des Commissaires – Réflexions sur l'identité européenne des traités de Rome au traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Bruylant, 2000, 303 p.
- SPIERENBURG D., POIDEVIN R., *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier – Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant, 1993, 919 p.

- VANDERSANDEN G., LÉVI L., « La réforme administrative de la Commission – Quelques considérations générales », *Cahiers de droit européen* 2005, pp. 285-350
- VAN MIERT K., « La répartition des portefeuilles au sein de la Commission et le problème de la collégialité », in *Mélanges Fernand Dehousse*, Paris/Bruxelles, Nathan/Labor, vol. 2, 1979, 340 p.