

## Contribution de la délégation italienne sur la taille et la composition de la Commission européenne (26 mai 2000)

**Légende:** Le 26 mai 2000, la délégation italienne transmet à la Conférence des représentants des gouvernements des États membres une contribution relative à la taille et la composition de la Commission européenne.

**Source:** Conférence des représentants des gouvernements des États membres. Note de transmission – CIG 2000 – taille et la composition de la Commission européenne, CONFER 4746/00. Bruxelles: 26.05.2000. 8 p.

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/cig2000/FR/04746f.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/FR/04746f.pdf).

**Copyright:** (c) Union européenne, 1995-2013

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/contribution\\_de\\_la\\_delegation\\_italienne\\_sur\\_la\\_taille\\_et\\_la\\_composition\\_de\\_la\\_commission\\_europeenne\\_26\\_mai\\_2000-fr-3da6694c-7d7b-464e-9ae6-0df3cefc2e3e.html](http://www.cvce.eu/obj/contribution_de_la_delegation_italienne_sur_la_taille_et_la_composition_de_la_commission_europeenne_26_mai_2000-fr-3da6694c-7d7b-464e-9ae6-0df3cefc2e3e.html)

**Date de dernière mise à jour:** 19/12/2013

**CONFÉRENCE  
DES REPRÉSENTANTS DES  
GOUVERNEMENTS  
DES ÉTATS MEMBRES**

**Bruxelles, le 26 mai 2000 (07.06)  
(OR. it)**

**CONFER 4746/00**

**LIMITE**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

de: la délégation italienne

aux: délégations

---

Objet: **CIG 2000:**

**- Taille et composition de la Commission européenne**

---

Les délégations trouveront en annexe une contribution de la délégation italienne concernant la taille et la composition de la Commission européenne.

ANNEXETAILLE ET COMPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**1. OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL**

Depuis les débuts de la construction européenne, la Commission européenne est l'institution qui différencie, en termes de qualité, le processus d'intégration européenne des organisations internationales de type classique. Sur le plan politique et institutionnel, la valeur ajoutée que présente, historiquement, l'intégration européenne par rapport aux tentatives visant à instaurer des formes nouvelles de coopération internationale tient précisément, et pour une bonne part, à la structure et au fonctionnement de la Commission. Sur le plan juridique également, la Commission occupe une place centrale dans ce processus ininterrompu de construction institutionnelle qui a pour objet de définir progressivement les formes juridiques se prêtant au développement d'un processus d'intégration entre des États qui mettent en commun une part croissante de leur souveraineté nationale dans une structure fortement intégrée, sans pour autant laisser leur souveraineté se diluer dans un "Superétat" fédéral.

Les missions d'impulsion et "de mise en œuvre coordonnée" des politiques de l'Union qui appartiennent à la Commission constituent, du point de vue de la répartition des compétences entre les institutions communautaires, un élément essentiel pour l'équilibre et la cohérence de l'architecture institutionnelle. La Commission est le moteur du processus d'intégration, elle détient le monopole de l'initiative en matière législative, elle dispose d'un pouvoir général pour faire appliquer le droit communautaire (en veillant aussi à ce que les États membres l'appliquent correctement) et, enfin, elle représente, dans bon nombre de cas, la Communauté sur la scène internationale. La somme de ces compétences lui confère une responsabilité de premier ordre pour ce qui est d'orienter l'action de la Communauté.

Dans une Union élargie et davantage diversifiée du point de vue des systèmes institutionnels et des fondements socio-économiques, la Commission devra être en mesure de jouer plus efficacement son rôle d'organe "garant" et d'enceinte où peuvent être conciliés les intérêts et les desiderata nationaux. Il ne s'agit pas de concevoir un processus au sein duquel les spécificités nationales et les identités culturelles seraient abolies au bénéfice d'une abstraction appelée intérêt général de l'Union, mais au contraire de permettre, dans le respect intégral des principes de subsidiarité et de proportionnalité, l'exercice d'une fonction de "gouvernance" au sein d'une architecture institutionnelle complexe qui, faute d'une Commission forte et indépendante, ne permettrait pas de rechercher "le bien commun de l'Europe" ni de le réaliser.

## 2. FAUT-IL PRÉFÉRER UNE COMMISSION QUI SOIT UN COLLÈGE OU UNE ASSEMBLÉE?

Pour atteindre l'objectif précité, il est nécessaire d'assurer le maintien d'une des caractéristiques essentielles du fonctionnement de la Commission, à savoir qu'elle constitue un "collège", et non un organe composé de représentants ou de délégués nationaux.

L'article 213 du traité CE dispose que les membres de la Commission sont "choisis en raison de leur compétence générale", qu'ils doivent offrir "toutes garanties d'indépendance" et que, "dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions."

La répartition des portefeuilles entre les membres de la Commission n'a rien à voir avec la délégation des compétences au sein des exécutifs nationaux, puisque toutes les décisions que prend la Commission doivent toujours être approuvées par le collège des commissaires, dont les délibérations sont acquises à la majorité du nombre des membres.

Selon l'Italie, si l'Union est élargie jusqu'à compter 27 ou 30 membres, l'hypothèse que la Commission doive alors comporter un nombre de commissaires égal à celui des États membres présente, pour cette institution, un risque aigu de dénaturation: cessant d'être un organe collégial, elle deviendrait une assemblée, avec toutes les conséquences que cela impliquerait en termes de dynamisme et d'efficacité. Cette solution présenterait en outre le risque d'un *affaiblissement considérable du principe de collégialité*. En effet, selon le scénario qui ferait de la Commission une assemblée, dans laquelle chaque État membre détiendrait une quote-part, ni le renforcement de l'autorité et du pouvoir de direction politique du président ni l'accroissement du nombre des vice-présidents ne suffiraient à garantir le bon fonctionnement de l'Exécutif communautaire, la logique dictée par les intérêts nationaux risquant dès lors de l'emporter, comme c'est le cas au Conseil.

C'est précisément parce qu'elle respecte le principe de collégialité que l'Italie reste perplexe devant la suggestion visant à prévoir, dans l'organisation interne de la Commission, pour certains commissaires, des délégations de compétences formelles et contraignantes allant au-delà de ce que prévoit actuellement le règlement intérieur de cette institution.<sup>1</sup>

L'éventualité, envisagée par plusieurs délégations, de prévoir *deux catégories de commissaires*, qui devrait s'accompagner de la constitution d'un collègue restreint ("*inner cabinet*"), avec, le cas échéant, une différenciation au niveau des voix, constituerait une solution qui aboutirait à transformer profondément la nature de la Commission: elle porterait en effet gravement atteinte au principe de collégialité et, à y regarder de près, elle susciterait davantage de problèmes qu'elle ne permettrait d'en résoudre (par exemple, combien y aurait-il de commissaires "*senior*" et combien de "*junior*"? Et par qui seraient-ils nommés?).

### **3. POUR UNE COMMISSION INDÉPENDANTE, DÉMOCRATIQUE, DYNAMIQUE ET EFFICACE**

#### **3.1. Nombre des commissaires**

Selon l'Italie, le fait que les États membres considèrent la présence de leurs nationaux au sein de l'Exécutif communautaire comme l'expression d'un certain *rang*, voire même d'une *appartenance* pleine et entière à l'Union, est erronée et contraire au traité. La fonction de "garante" qu'assure la Commission ne résulte pas de la présence simultanée, en son sein, de nationaux de tous les États membres, mais elle découle plutôt de son indépendance, de la compétence des membres qui la composent et de la transparence de ses procédures. De fait, en raison du rôle particulier qui, parmi les différentes institutions, revient à la Commission, la présence de nationaux des États membres et la représentation des intérêts de ces membres ne constituent pas deux éléments entre lesquels il est logique et politiquement justifié d'établir une corrélation.

---

<sup>1</sup> Le règlement intérieur de la Commission prévoit, à son article 13, la possibilité, pour la Commission, d'habiliter un ou plusieurs de ses membres à prendre des mesures de gestion ou d'administration clairement définies, et notamment des actes préparatoires. Dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1986 dans l'affaire AKZO, la Cour de justice a considéré que le système de délégation n'était pas incompatible avec le principe de collégialité de l'Exécutif, tout en laissant clairement entendre que l'on se trouvait à la limite de ce qui pouvait être admis et que de plus amples habilitations n'auraient pas été acceptables. Le caractère collégial de la Commission constitue le fondement de son autonomie, de son indépendance et de sa légitimité.

Par ailleurs, il existe déjà des exemples d'organes qui ne sont pas composés de nationaux de chaque État membre et dont la légitimité et l'impartialité n'en sont pas diminuées pour autant sur le plan de l'action communautaire. Il suffit de mentionner à cet égard, dans le cadre de l'Union économique et monétaire, le directoire de la Banque centrale européenne.

Pour toutes les raisons exposées précédemment, l'Italie estime que la Commission doit rester un collège et que ce collège doit être composé d'un nombre fixe de commissaires, indépendamment de ce que sera le nombre des États membres de l'Union. Plus précisément, la Commission ne devrait pas compter plus de vingt commissaires, soit un nombre inférieur à celui des États membres de l'Union qui résultera des adhésions.

### 3.2. Principes et procédures

La limitation du nombre des membres de la Commission à vingt commissaires devrait toutefois être combinée avec le principe selon lequel tous les États membres ont le droit de nommer un commissaire qui soit un de leurs nationaux. On ne toucherait pas au *principe même* de ce droit; c'est uniquement son *exercice* concret qu'il faudrait réglementer en fonction du "*numerus clausus*" des commissaires.

Il faudrait de ce fait prévoir, en ce qui concerne la nomination des commissaires, une rotation entre États membres qui serait fondée sur une égalité absolue et suivrait un ordre préétabli. Aucun État membre ne devrait se voir privé pendant une période trop longue de la possibilité de nommer un de ses nationaux aux fonctions de membre de la Commission.

Ensuite, on pourrait définir, à l'intention des États membres qui n'auraient pu exercer leur droit de nommer un commissaire en raison de la rotation précitée, des principes et des procédures propres à favoriser un équilibre global en termes de représentation dans les différentes institutions communautaires.

Le choix d'un système de rotation sur un pied d'égalité n'empêche évidemment pas d'étudier d'autres hypothèses, par exemple, celle de prévoir des groupements équilibrés ("*constituencies*") d'États ayant le droit de nommer, en leur sein, un nombre donné de commissaires: en pareil cas, la rotation aurait lieu non pas entre États membres, mais entre groupes d'États.

Compte tenu des équilibres existants entre les diverses institutions, l'idée selon laquelle le Parlement aurait à choisir les dix-neuf commissaires parmi les candidats proposés précédemment, avec l'accord du président, par chacun des États membres paraît moins convaincante. Ce système aboutirait en effet à bouleverser les dispositions actuelles, que l'Italie estime nécessaire de maintenir au stade actuel de l'intégration européenne.<sup>1</sup>

### 3.3 Organisation et responsabilité

L'Italie estime que, même si le nombre des commissaires est limité à vingt, il faudra par la suite renforcer, par le biais de dispositions spécifiques à insérer dans le traité, l'autorité et le pouvoir de direction politique du président. Celui-ci pourrait, par exemple, être doté de pouvoirs accrus en matière de répartition des portefeuilles, tout en conservant le même droit de vote que les autres commissaires. Il serait également possible d'augmenter le nombre des vice-présidents (qui, il y a peu, étaient plus nombreux que ce qui est actuellement envisagé) afin d'assurer, dans le respect du principe de collégialité, la coordination des activités de la Commission.

Il sera probablement nécessaire de modifier le traité en y insérant certaines mesures destinées à "responsabiliser" (*notion de "accountability"*) davantage les commissaires. L'Italie apprécie grandement que le président de la Commission se soit montré très sensible à cet aspect: il s'est engagé à faire en sorte que cette institution satisfasse aux normes les plus rigoureuses de comportement dans la vie publique. Quant à son fonctionnement, la Commission a déjà décidé de retenir les principes suivants: le travail en équipe, la transparence, l'efficacité et la responsabilité (ce que l'on appelle "l'esprit d'Aartselaar").

---

<sup>1</sup> Cf. l'article 214 du TCE : " Les gouvernements des Etats membres désignent d'un commun accord la personnalité qu'ils envisagent de nommer président de la Commission ; cette désignation est approuvée par le Parlement européen.  
Les gouvernements des Etats membres, d'un commun accord avec le président désigné, désignent les autres personnalités qu'ils envisagent de nommer membres de la Commission.  
Le président et les autres membres de la Commission ... sont soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation par le Parlement européen."

La responsabilité individuelle des commissaires a été envisagée, par plusieurs délégations, sous deux angles: celle qu'ils ont devant le Parlement européen (auquel il reviendrait précisément de proposer une motion de censure individuelle) ou celle qu'ils ont devant le président de la Commission (auquel le pouvoir de démettre un commissaire devrait être conféré formellement au lieu d'être seulement reconnu sur la base d'un *gentlemen's agreement*). Il faudrait également combler le vide juridique qui apparaîtrait en cas de démission collective des membres de la Commission non motivée par une motion de censure.

Pour ce qui est de la responsabilité individuelle des membres de la Commission, il semble que la solution la plus simple, même si elle n'est pas parfaite, soit le dispositif actuel, à savoir l'engagement "politique" de chaque commissaire de démissionner à la demande du président, sans qu'il soit nécessaire de consacrer strictement ce principe sur le plan juridique, ce qui ne manquerait pas de poser d'épineux problèmes liés au caractère même de la désignation des commissaires par les États membres.<sup>1</sup>

Dans le cas (non prévu actuellement par les traités) de "démission simultanée" de tous les membres de la Commission, l'Italie estime que l'on pourrait lui appliquer le système prévu par la motion de censure<sup>2</sup> (procédure de nomination collective et simple gestion des affaires courantes). En revanche, en de démission volontaire de tel ou tel commissaire, on pourrait prévoir, à la lumière des événements récents, que l'intéressé abandonne immédiatement ses fonctions, sans qu'il faille attendre la désignation de son successeur.

---

<sup>1</sup> Certaines délégations préconisent, pour démettre un commissaire, une intervention du Parlement sur proposition du président. La suggestion ne paraît pas convaincante, car cette formule risque de modifier l'équilibre institutionnel. D'autres délégations envisagent une intervention du Conseil, de manière à suivre, pour la destitution, une procédure (inversement) identique à celle prévue pour la désignation (par exemple, le Conseil pourrait, sur proposition du président de la Commission, procéder à un vote sur la destitution d'un commissaire, le Parlement devant donner à cet égard son avis conforme) ; en pareil cas, il faudrait toutefois trouver une solution si l'Etat membre qui a désigné ledit commissaire s'oppose à sa destitution. L'idée de conférer au président le pouvoir de destituer un commissaire, pour intéressante qu'elle soit, est elle aussi problématique en raison de ses conséquences politiques, au niveau intergouvernemental et parlementaire. Cette formule donnerait lieu à d'épineux débats sur la nature de la "responsabilité" (laquelle devrait être "politique" et non "juridique") et sur d'éventuels moyens de "recours" du commissaire visé. La procédure serait de surcroît assez peu orthodoxe (le commissaire "destitué" ayant été désigné par les gouvernements des Etats membres d'un commun accord avec le président).

<sup>2</sup> Cf. l'article 201 du TCE.

En ce qui concerne la responsabilité de la Commission devant le Parlement européen, l'instrument dont on dispose, à savoir la motion de censure, paraît suffisant.

D'aucuns ont avancé l'éventualité d'une dissolution du Parlement à la suite d'une motion de censure dirigée contre la Commission: elle n'est pas convaincante, parce que, d'une part, elle affaiblirait notablement cet instrument de contrôle démocratique et que, d'autre part, elle entamerait profondément l'équilibre institutionnel et nécessiterait par conséquent de repenser très largement l'ensemble de l'architecture communautaire.

Il n'en reste pas moins que cet instrument, tel qu'il est actuellement conçu, alors que les données politiques ont changé, présente le risque de mettre la Commission en position de faiblesse.

C'est là un point qui mérite réflexion. Une piste à explorer pourrait consister à donner formellement à la Commission la possibilité de vérifier, à la suite de la procédure d'investiture prévue par le traité et selon une formule qui soit compatible avec l'équilibre interinstitutionnel, s'il y a toujours consensus au sein du Parlement européen, pour qu'elle continue à faire usage de ses prérogatives en matière d'initiative législative et à exercer ses fonctions d'exécution des politiques communautaires.