



La Commission, garante de l'intérêt général de l'UE.

« L'intérêt général européen reste un objet insaisissable. Il est partout, car le projet européen n'a pas d'autre raison que la coopération entre États membres, il n'est nulle part car il est écartelé entre le Parlement, le Conseil et la Commission. », (Éloi Laurent). Il semble effectivement que l'intérêt général de l'UE soit un concept complexe et difficilement définissable. Néanmoins, il apparaît comme un objectif central pour les différentes institutions de l'Union Européenne. En effet, et malgré les affirmations ci-dessus, la Commission européenne est souvent désignée comme le principal organe européen garant de cet intérêt général.

La Commission européenne est l'une des principales institutions de l'UE (un des trois piliers de l'UE) et fut véritablement instituée (et explicitement nommée) en 1992 à travers le traité de Maastricht. Son siège se situe à Bruxelles et elle est actuellement composée de 28 commissaires (un par Etat-membre de l'Union). Souvent désignée comme « l'organe exécutif » de l'UE, elle « prépare et met en oeuvre les décisions du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen » (www.toutteleurope.eu). Son président est J.Barroso depuis novembre 2004 et elle est désignée par l'article 17-1 du TUE comme l'institution européenne en charge de l'intérêt général de l'UE. Il semblerait par conséquent que la Commission européenne soit la « personne morale » qui réponde ou se porte responsable, ou plus précisément elle serait caution de l'intérêt général de l'UE. Celui-ci étant en effet la finalité de la Commission européenne.

En mai 2014 auront lieu les élections parlementaires européennes qui visent à élire au suffrage universel direct (SUD) les futurs euro-députés pour un mandat de 5 ans (depuis 1979). Le Parlement européen aura par la suite le rôle d'élire le futur président de la Commission européenne et aura de même la possibilité d'utiliser son droit de veto face à l'investiture du collège qui composera la Commission. En effet, les membres de la Commission européenne ne sont pas élus au SUD actuellement et les règles de leur nomination sont inscrites dans le traité de Lisbonne. Par conséquent, et même s'il existe un certain « contrôle parlementaire », la Commission européenne n'est pas un organe de nature démocratique et in fine ne représente pas la souveraineté des citoyens européens (cette fonction étant attribuée au Parlement européen). Ainsi, la nature même de la Commission européenne met en exergue certaines interrogations quant à sa capacité à faire figure de protectrice de l'intérêt général de l'UE.

Il s'agit par conséquent de se demander de quelle manière la Commission européenne défend-elle l'intérêt général européen.

Les développements s'ordonneront autour de deux idées, d'une part l'étude des caractéristiques spécifiques de la Commission européenne (I), et d'autre part l'étude de ses objectifs (II), comme des éléments qui mettent en exergue le rôle de garant de l'intérêt général de l'UE que joue cet organe institutionnel.

I) Des caractéristiques spécifiques à la Commission européenne: des exigences garantissant l'intérêt général de l'UE

D'une part, nous allons étudier l'indépendance qui caractérise la Commission européenne (A), puis nous verrons que la coopération est aussi un éléments spécifique qui structure cet organe de l'UE (B).

A) L'indépendance comme impératif central de la Commission européenne



Nous allons voir que l'indépendance de la Commission européenne s'exprime à travers sa composition (1), ainsi que par le biais de son fonctionnement (2).

1) La composition de la Commission européenne

- Il semble effectivement que la Commission européenne, par sa composition, fait figure d'organe indépendant politiquement.
- La Commission européenne est composée de 28 commissaires issus des 28 Etats membres (l'UE est composée de 28 Etats depuis le 1er juillet 2013), ainsi que d'un président (J.Barroso actuellement). Le président de la Commission est élu par le Parlement européen à la majorité simple, sur proposition du Conseil et les commissaires sont choisis par le président de la Commission (en général en accord avec les Etats membres).
- La composition de cet organe institutionnel européen en fait le garant de l'intérêt général communautaire (un des objectifs que nous étudierons dans la deuxième partie), puisque les commissaires sont choisis, d'après le traité de Lisbonne (2009) "en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen et parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance" (article 17-3 du TUE)
- La Commission européenne est l'institution politiquement indépendante des gouvernements nationaux, qui représente et défend les intérêts de l'UE dans son ensemble.
- La composition de la Commission se basant sur une désignation de commissaires indépendants devrait permettre de garantir l'intérêt général de l'UE puisque les membres de cet organe institutionnel sont censés défendre l'intérêt commun de l'Union et non celui de l'Etat membre qu'ils représentent.

2) L'indépendance du fonctionnement de la Commission pour un intérêt général préservé

- L'indépendance (objectivité, impartialité) de la Commission européenne (ses membres, décisions) est aussi mise en exergue par le biais de son fonctionnement.
- D'après l'article 213 du TFUE « les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la communauté ». La notion d'indépendance du fonctionnement de la Commission est ici capitale.
- Cette institution européenne élabore les propositions de nouvelles lois européennes, qu'elle soumet au Parlement européen et au Conseil. Elle jouit d'une large indépendance dans l'exercice de ses attributions et incarne l'intérêt commun car elle ne doit se soumettre à aucune injonction de l'un ou l'autre Etat membre.
- De plus, la Commission est organisée en Directions Générales (DG) qui s'occupent chacune d'un domaine particulier (DG Environnement, DG Agriculture et développement durable). Chaque DG a à sa tête un Directeur général qui est responsable devant un commissaire.
- De même l'article 17-3 du TUE précise que « les membres ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme », c'est-à-dire qu'ils se doivent d'être indépendant afin de prendre des décisions bénéfiques à l'UE et non portant un intérêt spécifique à l'Etat qu'ils pourraient représenter.

Ainsi, à travers l'indépendance de sa composition et son fonctionnement il semble que la Commission européenne soit un organe institutionnel pouvant garantir l'intérêt général de l'UE. Par ailleurs, le code de conduite des commissaires (établi en 2004 par la commission Barroso) indique



que l'intérêt général de l'UE est le fondement de l'indépendance, mais aussi de la coopération des membres de la Commission européenne.

B) La coopération au sein de la Communauté européenne: une nécessité essentielle à l'intérêt général de l'UE

Nous allons étudier dans un premier temps l'évolution de la coopération au sein de la Commission européenne (1), puis dans un second temps nous verrons celle qui prévaut actuellement (2).

1) La coopération : produit de l'élargissement de l'UE

- L'élargissement du nombre de commissaires s'est effectué en parallèle de l'élargissement de l'UE. En effet, l'UE à 15 comptait 20 commissaires avec 2 commissaires pour les « grands Etats » (comme la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne) et 1 pour les « petits Etats ». Ainsi il existait une certaine asymétrie entre les différents Etats membres de l'UE, ce qui ne devait pas permettre une coopération très efficace puisque les « grands pays » avaient plus de poids que les « petits pays » de l'UE (décisions prises à la majorité). Ainsi, au lieu de promouvoir l'intérêt général de l'UE, l'intérêt des « grands pays » était celui qui était privilégié.
- A partir du traité de Nice (2004) la Commission européenne fut composée d'un commissaire par Etat membre. Ainsi, fut instaurée une certaine égalité entre « petits » et « grands pays » de l'UE. Ce changement a permis d'améliorer la coopération puisque désormais les pays avaient le même poids dans les décisions prises et les intérêts de chaque Etat se retrouvaient au second plan face à l'intérêt général de l'UE.
- Par ailleurs, avec le Traité de Lisbonne a émergé une évolution qui devrait rentrer en vigueur le 1er novembre 2014. Il s'agit d'une réduction du nombre de commissaires au $\frac{2}{3}$ (système de rotation des membres) afin de garantir une plus grande égalité, représentativité démographique et géographique de l'ensemble des Etats membres (article 17-5 TUE). Il s'agit surtout d'un moyen de faire valoir l'intérêt général de l'UE et non national puisque la Commission ne fonctionnera plus comme un agrégat de représentants d'Etat mais comme un ensemble uni et indépendant des intérêts nationaux.

2) La coopération aujourd'hui: un moyen de garantir l'intérêt général de l'UE

- Actuellement, il existe une véritable coopération entre les différents Etats-membres de l'UE qui agissent comme un ensemble dont l'intérêt général de l'UE fonde leurs accords et décisions. En effet, il existe une solidarité entre les membres composant la collégialité de la Commission et qui délibèrent ensemble pour toute prise de décision (délibération commune). Même si celles-ci sont prises à la majorité les commissaires agissent dans l'intérêt exclusif de l'UE (ne représentent pas leur pays).
- De plus, il existe une responsabilité politique collective des membres de la Commission face au Parlement européen (représente la souveraineté des citoyens européens). D'après l'article 17-8 du TUE la Commission, en tant que collège responsable devant le PE, peut se retrouver face à une motion de censure possible de celui-ci, ce qui la forcera à démissionner. Ainsi, la coopération entre membres est nécessaire, mais aussi la coopération entre les différentes institutions de l'UE. D'ailleurs l'article 17-1 du TUE précise que la Commission européenne doit trouver des accords inter-institutionnels afin de garantir l'intérêt général de l'UE.
- Par ailleurs, comme indiquée par J.L.Dewost dans « La Commission ou comment s'en débarrasser » (même s'il critique cet aspect par un manque de persistance dans son application),



la Commission entretient des relations de coopération avec les Parlements nationaux afin de prendre en compte leurs demandes et ainsi agir dans l'intérêt général de l'UE.

- Enfin, à travers la déclaration annexe n°10 du TUE, est précisé que même avec les changements prévus par les évolutions au 1er novembre 2014 il entière transparence est prévue entre tous les Etats membres. Il s'agit de consulter et partager toutes les informations avec les Etats membres même s'ils ne font pas partie des commissaires siégeant à la Commission. Il s'agit de la garantie des positions des différents Etats membres de l'UE afin de garantir une cohésion interne et une coopération entière, transparente entre eux.

Par conséquent, nous avons étudié l'indépendance et la coopération comme des caractéristiques spécifiques de la Commission et garantissant l'intérêt général de l'UE. Par ailleurs, le code de bonne conduite administrative du personnel de la Commission européenne avec ses relations avec le public indique au point 2 qu'il est de son devoir de « servir l'intérêt communautaire ». Cet objectif essentiel à la Commission européenne s'inscrit dans une liste d'ambitions européennes que la Commission européenne se doit de réaliser. Il paraît donc intéressant d'étudier les objectifs de la Commission qui doivent garantir l'intérêt général de l'UE.

II) Les objectifs de la Commission européenne: une garantie de l'intérêt général de l'UE

D'autre part, nous allons interroger les objectifs de la Commission européenne, notamment le respect des traités européens (A) ainsi que le développement de l'intérêt communautaire (B).

A) Le respect des traités européens comme ambition essentielle à l'intérêt général

Nous verrons tout d'abord que la Commission européenne détient des compétences particulières (1) et qu'elle peut notamment exercer une fonction de contrôle (2).

1) Des compétences spécifiques

- Il semble effectivement que la Commission européenne possède différentes compétences spécifiques.
- Elle possède une compétence d'initiative puisque d'après l'article 17-2 du TUE elle peut faire des propositions d'acte législatif.
- De même elle a des compétences en terme de gestion et de suivi. La Commission est la gardienne des traités à mettre en place : gestion de certains programmes communautaires, « Gardienne des Traités », elle veille à leur application.
- Par ailleurs, la Commission européenne exerce une fonction de contrôle.

2) Le contrôle exercé par et sur la Commission européenne

- D'après l'article 17-1 du TUE la Commission européenne veille à l'application des traités et des mesures adoptées par les institutions. C'est cette institution qui surveille l'application du droit de l'UE sous le contrôle de la CJUE.
- Gardienne des traités et de leur respect, la Commission européenne veille à la mise en place des règlements et des directives adoptés par le Conseil et le Parlement. Dans cette optique, cet organe institutionnel européen dispose d'une administration composée de 36 directions générales (DG) et services, dont le siège est réparti principalement entre Bruxelles et Luxembourg.



- Elle a un pouvoir de décision propre, par exemple dans le domaine du droit de la concurrence en cas de mauvaise application du droit communautaire par un Etat membre, la Commission peut saisir la CJUE pour d'éventuelles sanctions.
- Parallèlement, et afin de garantir un certain équilibre entre les différentes institutions de l'UE (et de faire valoir le caractère démocratique de l'UE), cette institution est collégalement responsable devant le Parlement européen qui peut voter une motion de censure à son encontre et par conséquent l'obliger à démissionner. Cela est nécessaire car au sein des systèmes politiques démocratiques, la Commission européenne doit représenter « l'intérêt général » tout en n'étant pas issue du Parlement européen, élu, lui, au suffrage universel.
- De plus et en vertu de l'article 11-4 du TUE (cf texte de F.Chaltiel), les citoyens (au nombre minimum de 1 million et représentants plusieurs Etats membres de l'UE) peuvent proposer à la Commission d'étudier un sujet particulier et d'établir un acte juridique sur lequel ils pensent qu'un traité ait pu être non-respecté. A travers cet article instauré en 2009 par la Traité de Lisbonne il semble qu'on veuille attribuer un caractère démocratique à la Commission européenne afin qu'elle puisse représenter encore plus les principes fondamentaux de l'UE.

Ainsi, nous avons vu que la Commission européenne avait comme fonction de garantir le respect des traités européens à travers des compétences spécifiques, mais aussi à travers un contrôle qu'elle exerce et un autre qui est exercé sur elle.

B) L'intérêt général communautaire : une prétention européenne défendue par la Commission

Nous allons étudier la Commission européenne en temps qu'organe législateur qui promeut l'intérêt communautaire (1), puis en tant qu'entités développant des projets économiques essentiels à cet objectif d'intérêt communautaire (2).

1) Un organe législateur comme développement de l'intérêt communautaire

- Souvent perçue comme l'organe exécutif de l'Union Européenne, la Commission européenne met en œuvre les actes législatifs adoptés par le Parlement européen et le Conseil. En vertu de l'article 17-2 du TUE elle est effectivement chargée de proposer des actes législatifs.
- Elle possède un quasi-monopole du droit d'initiative dans le domaine des compétences exclusives de l'Union (article 2 TFUE). En effet, en vertu de son droit d'initiative, sauf exceptions prévues par les traités, c'est elle qui élabore les actes législatifs avant de les proposer au Conseil de l'Union, et, en cas de co-décision, au Parlement Européen.
- Elle joue, en principe, un rôle central de garante envers « l'intérêt général » de l'UE, ce qui fonde son monopole de l'initiative législative. C'est donc elle qui propose et met en oeuvre les politiques communautaires de l'UE.
- Par ailleurs, le fait que « la Commission partage son droit d'initiative avec les Etats membres dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune et de l'espace de sécurité, de liberté et de justice ; et avec les Etats membres et la Banque centrale européenne dans le cadre de l'Union économique et monétaire » (www.toutteleurope.eu) montre bien qu'à travers ce partage des compétences de la Commission afin de développer l'intérêt communautaire, elle est véritablement garante de l'intérêt général de l'UE.

2) Des projets économiques centraux



- Par ailleurs, dans le champ économique, la Commission est chargée de l'exécution du budget. D'après l'article 17-1 du TUE, c'est en effet la Commission européenne qui exécute le budget et gère les programmes. Elle veille de même à la bonne administration du budget.
- L'article 86 s'intéresse aux SIEG (services d'intérêt économique général), la Cour des Comptes, le conseil économique et social et le comité des régions qui sont placés sous l'égide d'un « intérêt général de la communauté ». Les services d'intérêt général (SIG) sont des « services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public » (Livre vert de la Commission européenne sur les services d'intérêt général). Elle ne se trouve pas dans les traités eux-mêmes, mais fut introduite progressivement par la Commission comme une généralisation des services d'intérêt économique général (SIEG), qui sont mentionnés dans les traités. Ils peuvent inclure une dimension environnementale (respecter le principe de précaution et du développement durable), une dimension sociale (assurer un service uniforme pour toutes les catégories de la société ou toutes les zones du territoire par des techniques de péréquation).
- Elle est garante d'un intérêt général de l'UE qui semble fondé sur une volonté économique inscrite dans les traités. Effectivement, l'article 86 (cf ci dessus) souligne son lien avec le développement des échanges. Il s'agit d'une conception de l'intérêt général qui n'est pas basé sur la légitimité démocratique de la Commission, mais sur la seule doctrine économique indiquée dans les traités.