

CONV 664/03

CONTRIB 295

COVER NOTE

from :	Secretariat
to :	Convention
Subject :	Franco-Netherlands contribution from Mr Gijs de Vries and Mr Dominique de Villepin "Strengthening the Commission's role"

The Secretary-General of the Convention has received the attached contribution from Mr Gijs de Vries and Mr Dominique de Villepin.

25 mars 2003

Contribution franco-néerlandaise à la Convention
renforcement du rôle de la Commission

Introduction : renforcement de la méthode communautaire

Tout en s'élargissant, l'Union doit pouvoir continuer à agir et à prendre des décisions de manière adéquate, c'est pourquoi elle doit conserver son dynamisme et sa capacité d'action. Sa légitimité et sa transparence doivent être améliorées. Pour pouvoir continuer à réaliser ces objectifs, il est nécessaire de renforcer et d'étendre la méthode communautaire.

On entend par méthode communautaire l'interaction de la Commission, du Conseil, du Parlement européen et de la Cour de justice dans les différentes phases du processus décisionnel – de la formulation de la politique à son exécution – en particulier, le droit d'initiative de la Commission, la prise de décision à la majorité qualifiée du Conseil, le droit de codécision du Parlement européen et le contrôle par la Cour de Justice de la conformité des décisions au droit européen primaire.

La France et les Pays-Bas rendent hommage au travail considérable accompli depuis presque 50 ans par la Commission européenne

La méthode communautaire a déjà prouvé son efficacité dans le passé. Le succès du processus d'intégration européen est, en effet, en grande partie fondé sur cette méthode unique de prise de décision.

L'adhésion à l'Union de dix nouveaux Etats et, partant, l'accroissement du nombre de membres du Conseil et de la Commission a déjà pour conséquence de modifier les relations entre les institutions et de freiner leur dynamisme. Pour que la méthode communautaire puisse continuer à porter ses fruits dans une Union élargie à 25, il est nécessaire de la renforcer et d'en étendre le champ d'application. Ne pas agir revient à l'affaiblir.

La position de la Commission est particulièrement importante dans ce contexte. Elle est la gardienne du traité et l'institution par excellence qui poursuit l'objectif de l'intérêt général communautaire et qui garantit la cohérence et l'efficacité des activités. Elle joue, en outre, au sein du triangle institutionnel un rôle essentiel de réducteur de tensions entre les Etats membres et de catalyseur de leurs intérêts communs. Afin de permettre à la Commission, dans une Union à 25, de continuer à remplir ce rôle de moteur de l'intégration européenne, il est nécessaire de réformer ses compétences. C'est le sens de nos propositions.

Celles-ci sont sans préjudice des propositions présentées par la France et les Pays-Bas, respectivement dans la contribution franco-allemande et dans la contribution du Benelux, sur la Présidence du Conseil européen.

I. Le renforcement du rôle de la Commission

a) Renforcement du droit d'initiative de la Commission

- Notre objectif est l'extension de la méthode communautaire dans tous les domaines de l'exercice par l'Union de ses fonctions législatives et donc l'extension du monopole de la Commission en matière d'initiative. Celui-ci devrait progressivement devenir la règle, même si des exceptions sont possibles. Une période transitoire pourrait être prévue dans certains domaines. Le Conseil et le Parlement européen pourraient aussi avoir la possibilité d'inviter la Commission à faire une proposition de législation. Si la Commission n'y donnait pas suite, elle devrait être formellement obligée de motiver sa décision devant le Conseil et le Parlement européen.

- Lors du Conseil européen de Séville, il a été décidé que le Conseil européen adopterait un plan stratégique pluriannuel. La Commission pourrait avoir dans ce domaine un droit d'initiative non exclusif. Une concertation entre le Conseil européen et la Commission assurerait une plus grande cohérence entre ce plan et le programme législatif de la Commission et une plus grande transparence des activités de l'Union dans le domaine législatif.

- Le droit d'initiative de la Commission pourrait être aussi élargi dans le cadre du mécanisme de coopération renforcée. La Commission pourrait, comme un groupe d'États membres, être investie d'un droit d'initiative en la matière. Plus généralement, il convient d'étudier les conditions

permettant de renforcer le rôle de la Commission dans le déclenchement et la mise en œuvre des coopérations renforcées. En effet, en tant que gardienne des traités et de l'intérêt général communautaire, la Commission est particulièrement apte à veiller à ce que le recours aux coopérations renforcées serve d'avant-garde à une intégration plus forte.

b) Renforcement de la compétence d'exécution de la Commission

- C'est en principe la Commission qui est chargée de l'exécution de la législation européenne sur la base du traité. Toutefois, l'article 202 CE (traité instituant la Communauté européenne) laisse au Conseil la possibilité, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution. Ceci peut prêter à confusion car, dans ce cas, le Conseil exerce à la fois le pouvoir législatif et le pouvoir d'exécution. L'article 202 CE devrait donc être modifié et prévoir que la compétence d'exécution de la législation, lorsqu'elle relève de l'Union, est en principe réservée à la Commission, sauf exceptions telles que dans le cadre de la PESC et pour certaines mesures d'exécution d'actes communautaires qui mettent en œuvre celle-ci. Cette modification répond à l'objectif de simplification et de lisibilité. Elle vise également à mieux établir la séparation des pouvoirs entre les institutions et à améliorer la transparence et la légitimité du processus de décision.

- Comme le propose le præsidium, il convient de mieux distinguer entre la législation de base, arrêtée par le Conseil et le Parlement européen, et la législation d'exécution, édictée par la Commission. La Commission doit pouvoir être investie, par délégation du Conseil et du Parlement européen, du pouvoir d'adopter des actes délégués. Dans ce cas, le Conseil et le Parlement européen fixent, dans la législation de base, les conditions dans lesquelles la Commission peut arrêter une réglementation d'exécution déléguée. Pour éviter que la Commission n'outrepasse le champ de la délégation de compétences, le législateur européen doit disposer d'un mécanisme de contrôle. On pourrait envisager un droit de rappel, un délai d'autorisation tacite ou une clause de suspension.

- Actuellement, les mesures d'exécution de la Commission sont souvent arrêtées dans le cadre de procédures de comitologie, où les États membres exercent un contrôle sur la Commission. Afin de renforcer le rôle central de la Commission en matière d'exécution, il conviendrait d'assouplir les règles de comitologie, selon des modalités qui doivent être précisées par la Convention.

c) Renforcement du rôle de la Commission dans la politique socio-économique

- Une distinction peut être faite entre la fonction de contrôle de la Commission à l'égard du pacte de stabilité et de croissance et la fonction de coordination de la politique socio-économique.

La Commission pourrait se voir reconnaître un pouvoir accru d'évaluation de la situation économique des Etats membres permettant de constater le risque de déficit excessif (alerte précoce).

- Il est important de renforcer la coordination dans le cadre des grandes orientations de politique économique. Cela permet de stimuler la stabilité économique, l'emploi et le développement durable. Le rôle de la Commission dans la préparation des GOPE dans ce domaine doit être renforcé.

Il convient d'examiner chaque année la mise en œuvre des grandes orientations de politique économique par les États membres ainsi que leurs performances. La Commission peut y contribuer en établissant chaque année un tableau de bord et un rapport indiquant nettement la relation entre les différents domaines ainsi que les développements.

A l'heure actuelle, les indicateurs permettant d'évaluer les avancées dans les différents domaines socio-économiques sont arrêtés par le Conseil et, parfois, par la Commission. Il peut être décidé d'attribuer à la Commission l'initiative d'établir les indicateurs.

II. La place de la Commission dans l'équilibre institutionnel

- La légitimité et la responsabilité de la Commission doivent être renforcées, notamment en donnant au Parlement européen un rôle accru dans la désignation de son président. Actuellement, le Parlement européen est en mesure de censurer la Commission. Pour préserver l'équilibre institutionnel, la possibilité de dissoudre le Parlement européen devrait être envisagée.

- Afin d'assurer une plus grande cohérence à l'action de l'Union sur la scène internationale, nous plaidons en faveur de l'exercice des fonctions de haut représentant pour la PESC et de commissaire aux relations extérieures par une seule et même personne ; membre de la Commission doté d'un statut spécial, ce ministre européen des affaires étrangères, nommé par le Conseil européen, exercerait ses fonctions dans le domaine de la PESC/PESD sous l'autorité du Conseil ; il aurait un

droit d'initiative dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, et, le cas échéant, pour les affaires transpiliers.

- La fonction de contrôle de la Commission peut être renforcée par l'extension au troisième pilier de la procédure de mise en demeure, au sens de l'article 226 CE, sous réserve du maintien de la l'exception pour des mesures d'ordre public prises par les Etats-membres.

=====