

**CONV 230/02****CONTRIB 79**

## BEGELEIDENDE NOTA

van:                   het secretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Bijdrage van de heren Barnier en Vitorino, leden van de Conventie:  
"Het initiatiefrecht van de Commissie"

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heren Barnier en Vitorino, leden van de Conventie, de in de bijlage opgenomen bijdrage ontvangen.

Contribution de MM. Barnier et Vitorino à la Convention européenne  
sur le droit d'initiative de la Commission

**LE DROIT D'INITIATIVE DE LA COMMISSION**

A plusieurs reprises, des membres de la Convention nous ont demandé des explications sur le droit d'initiative de la Commission. C'est pourquoi il nous a semblé utile de transmettre à la Convention une brève contribution sur ce thème, à titre d'information.

**I. L'origine du droit d'initiative de la Commission**

L'octroi du droit d'initiative à la Commission trouve son origine dans l'expérience des commissions bilatérales franco-britanniques dont disposait Jean Monnet. Confronté à cette expérience, Jean Monnet en avait retiré l'idée de confier à un organe désigné par les gouvernements, mais indépendant de ces derniers, la tâche d'identifier l'intérêt général de l'ensemble des pays et de proposer des solutions propres à le satisfaire. Transposée dans le système communautaire, cette idée revenait à confier à la Commission la tâche quasi-exclusive d'identifier l'intérêt général de la Communauté et de soumettre d'abord au Conseil, puis au colégislateur (depuis le traité de Maastricht), les propositions d'actes législatifs.

**II. L'étendue du droit d'initiative de la Commission**

Le traité de Rome a confié à la Commission la responsabilité quasi-exclusive du droit d'initiative législative. Avec les révisions successives des traités, le monopole de l'initiative législative de la Commission couvre pratiquement l'ensemble du domaine communautaire (ce que l'on appelle le premier pilier). Les rares cas où la Commission ne dispose pas de ce monopole concernent le titre IV du traité CE, où la Commission partage, de façon transitoire, l'initiative avec les Etats membres, et quelques dispositions spécifiques du traité telles que les modifications des statuts du système européen des banques centrales (SEBC) ou les mesures à l'égard d'un Etat membre violant les principes fondamentaux.

Dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune (2ème pilier) et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (3ème pilier), la Commission dispose d'un

droit d'initiative partagé avec les Etats membres.

### **III. La portée politique du droit d'initiative**

L'idée sous-jacente qui a conduit à confier à la Commission le monopole de l'initiative législative est que l'intérêt communautaire ne coïncide pas nécessairement avec la somme des intérêts nationaux des Etats membres <sup>(1)</sup>. Bien entendu, le Conseil statuant à l'unanimité peut faire prévaloir une approche différente de l'intérêt communautaire par rapport à la proposition de la Commission – sachant cependant que, même statuant à l'unanimité, le Conseil ne saurait dénaturer la proposition de la Commission.

De plus, le droit d'initiative de la Commission donne une garantie supplémentaire aux Etats minoritaires dans la mesure où le Conseil ne peut faire jouer une décision majoritaire sans l'accord de la Commission.

Le droit d'initiative a une dimension politique dès lors que la Commission peut opérer un véritable choix lorsqu'elle définit dans sa proposition le contenu de l'acte législatif (par exemple : dans le domaine du commerce électronique, la Commission peut choisir de proposer dans l'acte législatif, soit l'application de la loi du pays de résidence du consommateur, soit celle du pays d'origine du fournisseur du service (sous réserve de l'application de la Convention de Bruxelles sur la "lex fori") : ce choix a un impact politique important. Le monopole de l'initiative législative confère ainsi à la Commission la responsabilité de refléter l'intérêt communautaire dans l'élaboration de ses propositions.

En revanche, dans les cas où les Etats membres disposent d'un droit d'initiative partagé avec la Commission (cf. par exemple le titre VI TUE), les Etats membres ont tendance à présenter des projets répondant à des préoccupations plus nationales. Dans ce cas, le filtre de l'intérêt communautaire auquel doit répondre, en principe, la proposition de la Commission ne joue pas. De même, les Etats minoritaires ne disposent pas, dans les cas d'initiative nationale, de la protection résultant de l'accord de la Commission. Leur protection est assurée uniquement par la nécessité de l'accord unanime.

### **IV. Gérer la pression législative**

Le monopole de jure du droit d'initiative dont dispose la Commission ne correspond pas à

---

<sup>1</sup> Exemples : chaque Etat membre pourrait avoir intérêt à augmenter ses quotas de pêche alors que la Communauté dans son ensemble pourrait avoir intérêt à réduire les quotas annuels afin de préserver ses ressources halieutiques à l'avenir ; chaque Etat membre pourrait avoir individuellement intérêt à augmenter ses franchises ou dérogations fiscales alors que la Communauté dans son ensemble pourrait avoir intérêt à les réduire, voire à les supprimer.

un monopole de facto. En réalité, la Commission exerce son droit d'initiative de manière exclusive dans un pourcentage très réduit de ses propositions (entre 5 % et 10 %).

Dans les autres cas, la Commission se limite à transformer en acte juridique les obligations assumées par la Communauté sur le plan international, à proposer des "actes dus" en vertu du traité ou du droit dérivé et à donner suite aux demandes de législation émanant du Conseil, du Parlement européen, des Etats membres et de l'ensemble des parties intéressées (opérateurs économiques, syndicats, ONG, etc.) <sup>(1)</sup>.

Le Conseil et le Parlement européen disposent, au titre des articles 192 et 208 du traité CE, de la faculté de demander à la Commission des initiatives législatives spécifiques. En outre, le Conseil et/ou le Parlement européen utilisent parfois les dispositions d'un acte législatif pour inviter la Commission à présenter, avec ou sans délai déterminé, une nouvelle proposition législative.

Bien entendu, cette "pression législative" qui s'exerce sur la Commission pour produire des actes juridiques ne réduit en rien la responsabilité politique de la Commission ni l'impact politique du contenu des actes proposés par la Commission. De même, la pression législative qui s'exerce sur la Commission n'exonère pas celle-ci de veiller, au moment de la présentation de sa proposition, au respect du principe de subsidiarité tel que prévu par l'article 5 du traité CE et par le protocole annexé au traité d'Amsterdam.

## **V. Programmation et droit d'initiative**

La Commission fait actuellement des efforts importants pour améliorer la programmation de ses initiatives législatives (en particulier par les décisions sur la stratégie politique annuelle et son programme annuel). En outre, la Commission vient de présenter un paquet de propositions visant à "mieux légiférer", par lesquelles elle entend améliorer à la fois la qualité législative et l'exercice de son droit d'initiative.

Le Parlement européen attache du prix à la possibilité de s'exprimer sur le programme législatif de la Commission et, par conséquent, sur l'exercice concret de son droit d'initiative. Le Conseil s'est déclaré disposé à participer également à la définition des priorités législatives. Le Conseil européen de Séville vient de convenir d'un certain nombre de mesures visant à renforcer la programmation des activités du Conseil (notamment à travers l'adoption d'un programme stratégique pluriannuel). La participation du Parlement européen et du Conseil à la définition des priorités législatives ne privera cependant pas ces deux institutions de la faculté de demander des initiatives législatives spécifiques à la Commission au titre des articles 192 et 208 du traité CE.

---

<sup>1</sup> cf en annexe les statistiques sur la « pression législative » exercée sur la Commission en 1998.

## **VI. Droit d'initiative et subsidiarité**

Le traité prescrit un "test d'efficacité" pour l'intervention de la Communauté dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive : ainsi, la Communauté et, par conséquent, la Commission au moment de la présentation de sa proposition, doit justifier que l'action proposée ne peut être réalisée de manière suffisante au niveau national et, donc, peut être mieux réalisée au niveau communautaire. Toutefois, il n'existe pas de mécanisme de contrôle judiciaire préalable permettant de constater qu'une action législative ne respecte pas le principe de subsidiarité : les Etats membres se prononcent sur le respect du principe de subsidiarité lors de l'examen de substance de la proposition de la Commission et non pas de manière préalable. Par conséquent, le principe de subsidiarité est souvent évoqué par les Etats membres qui s'opposent au contenu de la proposition de la Commission.

Toutefois, sauf dans les cas où il y a un conflit d'intérêt spécifique entre les Etats membres sur le fond de la proposition et, par conséquent, sur son opportunité, les Etats membres acceptent souvent que la Communauté légifère dans un domaine qui pourrait prêter, à leur avis, à contestation au titre de la subsidiarité car ils sont demandeurs d'une législation dans d'autres cas, où d'autres Etats membres ont des doutes sur le respect du principe de subsidiarité. Cette situation conduit indirectement à maintenir une pression législative importante sur la Commission, car les Etats membres peuvent accepter que la Commission propose des initiatives législatives dans des domaines non-prioritaires, ou même jugés contestables au titre de la subsidiarité, à la condition que la Commission en fasse de même dans d'autres domaines jugés prioritaires pour eux. De plus, la Commission est souvent conduite à proposer de nouvelles législations jugées "intrusives" *ex-post* afin d'assurer la liberté de circulation des produits au sein du marché intérieur.

## **VII. Conclusions**

- a) le choix de légiférer est de facto partagé entre la Commission et les autres institutions, voire avec les Etats membres et les parties intéressées. De facto, la Commission choisit de légiférer de manière autonome dans un pourcentage extrêmement réduit de cas.
- b) la responsabilité quasi-exclusive du droit d'initiative confiée à la Commission a une portée avant tout politique ; cette responsabilité politique est renforcée par la garantie supplémentaire que la proposition de la Commission apporte aux Etats "minoritaires".
- c) l'expérience faite au sein du troisième pilier d'un droit d'initiative partagé entre la Commission et les Etats membres n'a pas donné des résultats concluants. En particulier, certaines initiatives législatives des Etats membres ont fait l'objet de critiques du point de vue

de l'intérêt communautaire.

- d) par conséquent, le problème est moins celui de partager le droit d'initiative avec d'autres institutions ou avec les Etats membres que celui d'exercer le droit d'initiative de manière plus sélective et davantage conforme au principe de subsidiarité. Par ailleurs, le partage du droit d'initiative avec les Etats membres ou d'autres institutions ne permettrait pas de faire jouer le filtre de l'intérêt communautaire ni de protéger les Etats minoritaires.
- e) la pression législative qui s'exerce sur la Commission rend difficile un contrôle efficace du principe de subsidiarité uniquement par le biais d'une autolimitation, pourtant souhaitable, des institutions.
- f) par conséquent, il serait opportun de prévoir un mécanisme supplémentaire de contrôle *ex-ante* de la subsidiarité (s'ajoutant à l'actuel contrôle juridictionnel *ex-post* exercé par la Cour de justice).

**EXERCICE DU DROIT D'INITIATIVE DE LA COMMISSION EN 1998**

	<b>Nbre prop.</b>	<b>%</b>
	<hr/>	<hr/>
– <u>Adaptation du droit communautaire à l'évolution des données scientifiques, économiques ou sociales (incluant les modifications du droit existant et la codification) *</u>	<b>129*</b>	<b>35 %</b>
– <u>Obligations internationales souscrites par la Communauté</u>	<b>118</b>	<b>31 %</b>
– <u>Réponse à une demande expresse des autres institutions, des Etats membres ou des opérateurs économiques</u>	<b>63</b>	<b>17 %</b>
– <u>Actes obligés prévus par le traité ou le droit dérivé</u>	<b>46</b>	<b>12 %</b>
– <u>Nouvelles initiatives de la Commission</u>	<b>18</b>	<b>5 %</b>
	<hr/>	
	<b>374</b>	

\* Environ 15 % de ces propositions répondent également à des demandes des autres institutions et des Etats membres