

## LA COMMISSION EUROPÉENNE EN QUÊTE DE LÉGITIMITÉ

Jean-Claude Gautron

Numéro hors-série, décembre 2012

Atelier Schuman 2012. Les 20 ans de l'Union européenne, 1992-2012

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1068234ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1068234ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

### Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

### ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

### Citer cet article

Gautron, J.-C. (2012). LA COMMISSION EUROPÉENNE EN QUÊTE DE LÉGITIMITÉ. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 29–38.  
<https://doi.org/10.7202/1068234ar>

# LA COMMISSION EUROPÉENNE EN QUÊTE DE LÉGITIMITÉ

Jean-Claude Gautron \*

Au moment de l'élaboration du *Traité de Maastricht*<sup>1</sup>, la situation de la Commission européenne (« Commission ») apparaît particulièrement favorable. Plusieurs facteurs inclinaient dans ce sens. En premier lieu, l'Acte unique lui a octroyé un pouvoir d'initiative décuplé, aux fins de l'achèvement du marché intérieur au 31 décembre 1992, qu'elle a exercé par le jeu de quelques 270 textes souvent ambitieux. En second lieu, la Commission avait acquis un rôle dominant dans le processus normatif communautaire dès lors que l'Acte unique avait ajouté à son pouvoir d'initiative (en amont) le pouvoir d'exécution des textes à travers les procédures I, II ou III héritées de la politique agricole commune (PAC). D'où la généralisation de la comitologie par le jeu des comités issus de la PAC (consultatifs, gestion, réglementation) : à partir de l'Acte unique, les règlements et directives du Conseil de l'Union européenne (« Conseil ») sont accompagnés des règlements et directives d'application de la Commission et publiés le plus souvent ensemble aux Journaux officiels des Communautés. Ainsi, la Commission intervient, non plus seulement en amont, mais aussi en aval des actes normatifs du Conseil ce qui lui donne une puissance stratégique incomparable puisqu'elle conduit les négociations sur les textes qu'elle présente et assure *ex post* les mécanismes de leur application. Très récemment les procédures de comitologie ont été simplifiées (2011) et réduites à deux : la procédure consultative et la procédure d'examen qui renforce les pouvoirs du Comité. En troisième lieu la Commission a accompli une gestion harmonieuse sans contestations inutiles sous la présidence de Jacques Delors. Il est vrai que les États membres étaient unanimement favorables à l'achèvement du grand marché, y compris le Royaume-Uni. Ce cycle positif a marqué l'âge d'or de la Commission.

Paradoxalement, le *Traité de Maastricht* opère *ipso jure* des changements peu favorables à la Commission. Elle se voit désormais marginalisée dans les deux piliers de coopération intergouvernementale dont elle a d'ailleurs contesté l'économie. Le *Traité d'Amsterdam*<sup>2</sup> va réduire cette marginalisation dans les domaines qu'il communautarise (asile, visa, etc.) et même dans les autres du fait de l'émergence de la coopération policière et judiciaire pénale, mais elle subsistera et subsiste encore sous l'empire du *Traité de Lisbonne*<sup>3</sup> en matière de politique étrangère et de sécurité commune. En outre, dans le champ communautaire, le pilier principal de l'Union, la Commission, doit accepter un partage (inégal) du pouvoir d'initiative avec le

---

\* Jean-Claude Gautron, Professeur émérite de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, Président honoraire de la CEDECE.

<sup>1</sup> *Traité sur l'Union européenne*, 7 février 1992, JO, C 191/1.

<sup>2</sup> *Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes*, 10 novembre 1997, JO, C 240.

<sup>3</sup> *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la communauté européenne*, 13 décembre 2007, JO, C 306/23.

Parlement européen (« Parlement »), et l'instauration de la procédure de décision conjointe l'oblige à se glisser de manière plus souple dans le dialogue entre le Parlement et le Conseil. Il n'y a plus de collusion automatique entre Parlement et Commission.

Dès le début des années 1990, la Commission est en proie à une quête de légitimité. Il s'agit d'abord d'une crise directe de légitimité (I), mais aussi d'une crise indirecte de légitimité à travers la recherche d'une configuration ou d'une structure qui traduise au mieux sa véritable identité (II).

## **I. La légitimité directe de la Commission européenne**

L'Union européenne (« Union ») repose sur deux principes de légitimité : la légitimité des États, acteurs majeurs de l'Union, et celle des peuples (ou citoyens), l'une et l'autre affichées dans l'article 10(2), du *Traité de Lisbonne* :

Les citoyens de l'Union sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par les gouvernements eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens.

En réalité, c'est en 1974 que furent approuvées ensemble l'élection des parlementaires au suffrage universel et la réunion périodique du Conseil européen, soit la rencontre non fortuite des deux principes de légitimité qui structurent l'Union (*balance of power*).

A. Parmi toutes les institutions de l'Union, la Commission est celle qui a focalisé à son encontre les plus fortes critiques articulées autour du thème central du déficit démocratique de la construction européenne. Deux catégories de raisons expliquent une telle polarisation. En premier lieu, la Commission a vu durablement son influence renforcée et même élargie à la mesure du développement progressif des compétences de la Communauté, d'une part, et compte tenu des pouvoirs qu'elle exerce au sein du système institutionnel, d'autre part. Quelques remarques ont déjà été faites à ce sujet. La Commission dispose d'un pouvoir d'initiative en amont de la décision, et d'un pouvoir d'exécution en aval (qui lui a été reconnu par l'Acte unique). Son pouvoir d'initiative, que le Parlement européen n'a guère entamé, s'articule avec les consultations que la Commission conduit avec les États membres, les institutions et les organismes consultatifs de l'Union ainsi que les groupes d'intérêts ou groupes de pression au niveau national et au niveau transnational. Ainsi, l'initiative emporte-t-elle une capacité de négociation et donc d'arbitrage, pouvoir d'autant plus important que ses propositions se heurtent à des positions des États non concordantes et souvent divergentes. Des dispositions originelles des traités, la Commission a conservé le pouvoir de modifier sa proposition initiale ou d'imposer un vote à l'unanimité au Conseil si celui-ci entend s'en écarter lors d'un vote à la majorité. Cette dernière disposition visait à l'origine à confier à la Commission la protection des intérêts des

petits États. De même, dans la procédure de décision conjointe, le Conseil était tenu de voter à l'unanimité sur les amendements parlementaires qui font l'objet d'un avis négatif de la Commission. Cette procédure qui a été requalifiée « procédure législative ordinaire » à travers le projet de constitution est maintenue, sous la même désignation, dans le *Traité de Lisbonne*. En pratique, la Commission s'efforce désormais d'être moins fortement l'objet de la critique d'« accaparement » du pouvoir législatif. Symétriquement, la compétence d'exécution de la Commission a été encadrée, dans des conditions laborieusement élaborées et plusieurs fois modifiées, par les comités. Le débat sous-jacent est clair : la compétence d'exécution appartient-elle à la Commission et, dans ce cas, les comités ont-ils un rôle de légitimation de ses projets? Ou appartient-elle aux États et, dans ce cas, la Commission est-elle l'instrument du collège étatique? Le projet de Constitution remet clairement aux États membres le pouvoir d'exécution, réservant à la Commission la compétence d'exécution lorsque des « conditions uniformes d'exécution » s'avèrent nécessaires. Dans ce cas de figure, la Commission détient une compétence de principe, le Conseil ne détenant qu'une compétence exceptionnelle dans des cas spécifiques.

La seconde raison qui explique l'afflux de critiques à l'adresse de la Commission découle de ce que, si le Conseil et le Parlement s'appuient sur des principes de légitimité manifestes – légitimité étatique pour l'un, légitimité démocratique (ou populaire) pour l'autre – il n'en est pas de même en ce qui concerne la Commission. Elle est à la recherche de sa propre légitimité depuis le début de l'entreprise européenne.

B. La Commission européenne doit beaucoup à son ancêtre direct, la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) dont pourtant elle s'écarte sur quelques points fondamentaux. Cette distorsion consacrée par le traité du 8 avril 1965 sous le vocable unifié « Commission » interfère avec la question de la légitimité. La CECA était directement inspirée par la théorie de la supranationalité selon laquelle l'organisation est dirigée par un organe hiérarchiquement supérieur à ceux des États membres et doté de pouvoirs qui influent immédiatement sur la situation juridique des États et des entreprises. Cette construction juridique était propre à une organisation dont le champ matériel avait un caractère sectoriel (fédéralisme fonctionnel) et qui disposait de pouvoirs économiques étendus, par exemple, en droit de la concurrence. La désignation initiale des membres de la Haute Autorité évoquait celle d'un collège de Sages, dépositaire de l'intérêt général de la Communauté, elle était d'autant mieux acceptée qu'elle concernait une Europe composée seulement de six États et que le *Traité de Paris* pouvait être considéré comme un traité de paix dans les rapports entre la France et l'Allemagne. La Haute Autorité disposait au sens weberien, d'une légitimité historique. Dès lors, la contradiction latente entre la désignation des membres par les gouvernements et leur indépendance dès le lendemain de leur désignation ne parût pas insurmontable. De surcroît la légitimité politique de la Haute Autorité pouvait être induite d'une transposition des régimes parlementaires nationaux, à savoir la responsabilité politique de la Haute Autorité devant l'Assemblée de la Communauté, dont la mise en œuvre trouvait sa justification dans les importants pouvoirs de gestion dont elle disposait : elle exerçait la direction effective du marché commun du charbon et de

l'acier, dès lors que les règles étaient inscrites dans le traité. Dès cette époque, le contexte juridique inclinait dans le sens du placement de la Commission au centre du système institutionnel. Il est clair que la CECA a influé profondément et durablement sur l'idéologie et les techniques de la Commission, quels qu'aient été les changements introduits par les traités de Rome.

C. Pourtant, dès cette époque, la Commission manque de bases politiques. Sa légitimité n'a pu être fondée sur le mécanisme de la motion de censure pour plusieurs raisons. En premier lieu, parce que le pouvoir de décision appartient formellement au Conseil, ce qui traduit le recul de la supranationalité. En second lieu, le Parlement européen n'était pas porté à affronter la Commission dès lors que les deux institutions étaient mues par la volonté commune d'une plus grande intégration et donc d'une alliance objective face au Conseil. Il en a découlé la non-application de la motion de censure; la démission de la Commission présidée par Jacques Santer ne fut pas la conséquence du vote d'une motion de censure, mais d'une défiance du Conseil. En toute logique, la légitimité de la Commission ne peut découler d'un mécanisme de sanction politique, au demeurant non appliqué car non applicable.

L'importance grandissante de la Commission, en dépit de certaines phases de relatif repliement et d'une période plutôt critique depuis quelques années, a conduit une partie de la doctrine – y compris la meilleure – à lui attribuer une légitimité « intégrative », selon l'expression, qui a fait de nombreux émules, de Denys Simon<sup>4</sup>. Il s'agit d'une légitimité eschatologique selon les fins dernières de l'Union. La qualification est intéressante car elle résume bien les activités de la Commission dans les divers domaines de ses interventions : initiative, exécution (y compris du budget), gardienne des traités, représentation internationale, gestions multiples. Mais, selon nous, la légitimité « intégrative » s'attache plus aux intentions des auteurs initiaux des traités et aux pratiques continues de la Commission qu'aux bases politiques dont la Commission tire sa légitimité. Elle soulève deux autres critiques. Cette qualification pourrait être conférée également à la Cour de Justice, au vu de sa contribution déterminante à la formation d'un ordre juridique intégré, ou au Parlement représentant les peuples des États et par ailleurs à l'origine de catégories juridiques innovantes telle la citoyenneté européenne. Par ailleurs, la qualification, plus idéologique que politique et juridique, ne rend pas compte du développement constitutionnel qu'ont connu la Communauté européenne et l'Union, notamment sous l'influence du projet de Constitution européenne dont les apports substantiels survivront à la technique de Lisbonne. Une autre lecture de la légitimité de la Commission peut être proposée.

D. La Commission, soutenue par le Parlement européen, a souhaité tirer une partie de sa légitimité de l'onction parlementaire. Le Parlement avait très tôt estimé que, capable de mettre en jeu sa responsabilité politique, il devait participer à son investiture. Dès 1985, Jacques Delors s'était présenté spontanément devant les parlementaires et avait sollicité un vote de confiance. Au cours des années 1980, le

---

<sup>4</sup> Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, 3e ed, Paris, PUF, 2011 à la p 1183.

président du Conseil prit l'habitude de consulter le bureau élargi du Parlement sur la désignation du président de la Commission. En effet, du fait de la dissociation de la désignation du président de la Commission de celle des autres membres, le président pressenti pouvait participer au choix des commissaires. La pratique institutionnelle a donc précédé la codification textuelle. Le traité fondateur de l'Union européenne reconnu au Parlement, outre cette consultation, le pouvoir d'émettre un vote d'approbation sur la personne du Président et celles des autres membres. Le *Traité d'Amsterdam* substitua à la procédure de consultation une procédure d'approbation de la personne du Président. Dans le règlement intérieur du Parlement, le président désigné par les gouvernements et approuvé par le Parlement devient alors le « président élu ».

Le *Traité de Nice*<sup>5</sup> instaura une procédure en quatre temps :

Le Conseil réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement choisit à la majorité qualifiée la personnalité qu'il envisage de nommer président, laquelle doit être approuvée par le Parlement;

le Conseil, en accord avec le président désigné, choisit à la majorité qualifiée les membres à nommer dont la liste est établie conformément aux propositions de chaque État;

les commissions parlementaires procèdent à des auditions, le cas échéant réitérées;

après l'approbation du Parlement européen, le Conseil nomme, *in fine*, la Commission.

Il apparaît que la légitimité de la Commission a un caractère dérivé ou secondaire au regard des deux principes primaires de légitimité qui structurent l'Union, la légitimité étatique et la légitimité démocratique (ou des peuples). Le projet de Constitution ne comportait pas de changements de grande portée, pas plus que le *Traité de Lisbonne*. Toutefois le Conseil européen en procédant à la désignation d'un candidat à la fonction de président doit tenir compte du résultat des élections européennes. Une déclaration adjointe prévoyait une consultation entre le Conseil européen et le Parlement. Par ailleurs, le texte arrêté par la *Convention sur l'avenir de l'Europe* visait à renforcer le pouvoir du président pressenti quant au choix des commissaires; cette extension significative a été effacée par la Conférence intergouvernementale (CIG) de juin 2004. Dans l'ensemble le statu quo issu du *Traité de Nice* a été maintenu, sauf quelques modifications de forme. Les « propositions » des États sont remplacées par des « suggestions ». Le Parlement « élit » le président mais dans la pratique il dispose surtout du pouvoir de le refuser. Un changement cependant : c'est le Conseil européen qui nomme, *in fine*, l'ensemble de la Commission après le vote d'approbation du Parlement. Cette disposition indique bien que les rédacteurs du texte ont voulu équilibrer l'augmentation des pouvoirs du

---

<sup>5</sup> *Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes*, 26 février 2001, JO, C 80/1.

Parlement par une réaffirmation de l'autorité des États, le Conseil européen. En matière de légitimité, les symboles revêtent une grande importance.

## II. La structure de la Commission européenne et son identité

A. Le principe de collégialité inscrit lors de la révision de Nice découlait à l'origine du caractère quasi gouvernemental de la Haute Autorité, lequel postulait la solidarité entre les commissaires. Le mécanisme de sanction politique, le vote d'une motion de censure par le Parlement suivie d'une démission collective de la Commission, inclinait en ce sens.

Le principe de collégialité a soulevé plusieurs interrogations et provoqué diverses adaptations. Dès lors que les tâches sont réparties entre les membres par secteurs d'activité, la Commission a été conduite à accorder des délégations à certains de ses membres, sous la condition que la délégation ne porte que sur des actes de gestion administrative courante nettement définis, et la délégation engage la responsabilité de la Commission. En effet, la violation du principe de collégialité étant justiciable, l'acte de la Commission est susceptible d'annulation pour violation des formes substantielles<sup>6</sup>. La sectorisation des activités des membres de la Commission a conduit le Tribunal de première instance à juger recevable un recours contre une déclaration faite par le commissaire chargé de la concurrence comme s'il s'agissait d'un acte de la Commission<sup>7</sup>.

La collégialité a posé également le problème de la hiérarchisation des fonctions au sein de la Commission. Après la mise en vigueur du *Traité d'Amsterdam*, les partisans d'une Commission dont le nombre des membres serait égal au nombre d'États, notamment les dirigeants des États candidats à l'adhésion, préconisaient un aménagement fondé sur l'introduction d'une hiérarchie structurelle de telle sorte que certains commissaires détiennent une autorité hiérarchique sur d'autres. Cette proposition évoque le système anglais des super-ministères dit « *overlords* » ou le système français de la distinction entre ministères et secrétariats d'État. Elle recueillit l'opposition de nombreux États, y compris parmi les plus grands, au nom du maintien du principe de collégialité et, par conséquent, de l'égalité entre les commissaires. Il n'en fut plus question lors de l'élaboration du *Traité de Nice*.

L'idée réapparut avec l'intention exprimée par le président Romano Prodi d'instaurer des groupes de commissaires dirigés par des vice-présidents dont on sait que le traité autorise la nomination par le président au titre de son pouvoir managérial. Cette intention ne s'est pas concrétisée et l'idée n'a pas été reprise lors de la mise en place de la Commission Barroso. Celui-ci s'est opposé au contraire à la création d'un poste de commissaire chargé de la réforme économique que préconisait le gouvernement allemand au profit du commissaire allemand et dont les attributions auraient été, sur le modèle des gouvernements nationaux, nettement plus larges que

<sup>6</sup> CJE *Commission c BASF*, C-133/92, [1994] ECR I-2555.

<sup>7</sup> CJ (1<sup>re</sup> inst) *Commission c Air France*, T-3/93, [1994] ECR II-121.

celles attribuées au commissaire chargé des affaires économiques et monétaires. La proposition allemande, si elle avait abouti, aurait peut-être conduit à anticiper la crise de la zone euro. Au cours de ces diverses séquences, le principe de collégialité a été utilisé comme argument pour s'opposer à une réforme structurelle de la Commission.

B. La réforme structurelle a connu un début d'exécution avec l'émergence d'une procédure de désignation autonome en ce qui concerne le Président de la Commission. Cette autonomie permet dès lors d'assurer sa participation à la désignation des commissaires. L'objectif est de renforcer la cohésion managériale de l'équipe et ses propres pouvoirs de direction. Elle implique une légitimité managériale de la Commission à l'égal des grandes entreprises. Le texte de la Constitution européenne tel qu'il fut présenté par la *Convention sur l'avenir de l'Europe* étendait encore ses attributions puisque le président pressenti pouvait choisir les autres membres du collège sur des listes de trois personnes présentées par chaque État membre, réduisant d'autant l'influence individuelle et collective des États membres. Il est clair qu'une telle révision aurait accru l'influence du Parlement européen et donc reposé la question évoquée plus haut de la balance des légitimités. C'est la raison pour laquelle la conférence intergouvernementale de 2004 est revenue à la règle selon laquelle les États émettent des « suggestions » qui consacrent le statu quo et réduisent la marge discrétionnaire de choix dont dispose le président pressenti.

Au service d'une hiérarchisation plus poussée de la Commission, le président de la Commission a désormais le pouvoir de nommer des vice-présidents; il peut demander la démission d'un membre de la Commission sans qu'il soit nécessaire pour lui de solliciter l'approbation du collège. Ces dispositions ont été conservées dans le *Traité de Lisbonne*.

Le président de la Commission a, depuis l'origine et plus nettement depuis le *Traité de Nice*, un pouvoir d'organisation interne de la Commission, notamment la fixation du nombre des directions générales et des services communs. Il répartit les responsabilités entre les membres du collège et dispose donc de la double commande sur la Commission, administrative par le jeu de l'aménagement des services, et politique par le jeu de la répartition des attributions et des services entre les commissaires. Cette réévaluation de la fonction du président s'appuie sur quelques dispositions essentielles : le président fixe les orientations politiques de la Commission lorsqu'il présente le programme politique de la Commission devant le Parlement; par ailleurs il participe (sans droit de vote) au Conseil européen. La doctrine considère assez unanimement que le principe de collégialité et le principe de la primauté présidentielle sont désormais dans un rapport d'équilibre réel, mais fragile.

Le point d'orgue de la réforme structurelle a été atteint avec le projet arrêté par la *Convention sur l'avenir de l'Europe*<sup>8</sup>. Le projet prévoyait d'établir pour la Commission, à partir de 2009, une double hiérarchie. Les « commissaires européens » auraient disposé d'un droit de vote sur la base d'une nomination selon un système de

---

<sup>8</sup> Art. I-25 du projet de Constitution élaboré par la *Convention sur l'avenir de l'Europe*.



rotation égale entre les États membres. Un deuxième groupe, les « commissaires », participerait aux travaux et au partage des responsabilités sans disposer du droit de vote; ils seraient en quelque sorte adjoints au collègue du premier groupe, sans appartenir au collège central de la Commission. L'objectif de cette réforme était de permettre aux États dont un national n'appartiendrait pas au premier groupe de disposer d'un siège de second rang. Cette réforme soulevait plus de problèmes qu'elle n'en résolvait. Elle laissait subsister une incertitude sur le rôle des commissaires de second rang et sur la nature et l'ampleur de leur participation aux travaux de la Commission. Finalement, elle soulignait, de manière paradoxale, que les États tendent aujourd'hui à considérer que le poste de commissaire qui leur revient est surtout le signe d'une représentation de l'État au sein de la Commission : en voulant conjurer la mauvaise interprétation, elle la laissait perdurer jusqu'à la caricature. La CIG a été bien inspiré de l'écartier au fond. Il est vrai que le régime transitoire actuel (un commissaire par État) recèle diverses ambiguïtés.

C. La structure classique de la Commission a été bouleversée par le projet de Constitution du fait de l'insertion du ministre des affaires étrangères; il devait être nommé par le Conseil européen avec l'accord du président de la Commission et ledit Conseil pouvait également mettre fin à son mandat dans les mêmes conditions. À ce titre, il présidait le Conseil des affaires étrangères. Au sein de la Commission, il était en charge des relations extérieures; vice-président de la Commission, il était à ce titre soumis au vote d'approbation et à la censure du Parlement, mais, dans l'hypothèse d'une censure, il devrait démissionner des seules fonctions qu'il exerce au sein de la Commission dès lors qu'il conserverait la confiance du Conseil européen quant à l'exercice des autres. L'ambiguïté de son statut rejaillit sur la délimitation et l'articulation de ses fonctions. Elle laissait ouverte la question de savoir si la réunification des fonctions de Haut représentant pour les affaires étrangères et la sécurité d'une part, et de commissaire chargé des relations extérieures d'autre part, jouera en faveur de l'une ou l'autre des institutions de rattachement. La question reste posée puisque les auteurs du *Traité de Lisbonne*, s'ils ont effacé, pour des raisons symboliques, la mention du ministre des affaires étrangères, ont choisi de conférer le même statut au Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la sécurité qui sera donc soumis au dédoublement fonctionnel élaboré par la *Convention sur l'avenir de l'Europe*. La réponse est tout entière dans les pratiques à venir. La pratique de Mme Catherine Ashton n'est pas décisive, semble-t-il, pour l'heure.

D. La dimension et la composition de la Commission n'ont pas soulevé de difficultés majeures jusqu'au *Traité d'Amsterdam*, soit jusqu'à l'approche des perspectives d'élargissement.

Dans le *Traité de Rome* initial, la Commission ne pouvait comprendre plus de deux membres de la même nationalité. La pratique fut de désigner deux nationaux pour chaque grand État (y compris l'Espagne) et un national pour chacun des autres. Pour les premiers, la règle favorisait plutôt une politique bipartisane. Les élargissements de 1986 (pays ibériques) et surtout de 1995 (pays du Nord) avaient posé, avant l'élargissement à dix nouveaux États en 2004, le problème de l'optimum

dimensionnel de la Commission. Une Commission trop vaste risquerait de se transformer en assemblée, donc manquer d'efficacité. Une Commission plus ramassée peut être exposée à deux critiques : celle des petits États dont les ressortissants risquent d'être écartés et qui devraient subir un directoire des plus grands; celle des grands États qui n'acceptent pas l'idée de ne pas y participer. De surcroît, une Commission composée d'autant de membres que d'États est exposée à une dénaturation qui peut conduire à faire du national un représentant de son État, en contradiction avec le statut fondamental d'indépendance des membres de la Commission. Les négociations du *Traité d'Amsterdam* n'ont pas abouti sur le fond, mais un protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement fut signé par lequel les États disposant de deux sièges acceptaient l'éventualité d'en perdre un à condition que la pondération des voix au Conseil traduise mieux le poids démographique de chaque État. Le protocole était non seulement obscur, mais, en outre, il n'était pas conforme à l'esprit de la Commission par le marchandage qu'il introduisait entre structure de la Commission et vote au Conseil.

Le « reliquat d'Amsterdam » fit partie des négociations de Nice qui butèrent sur les deux problèmes de la rotation, dans l'hypothèse d'une commission restreinte, et de la hiérarchie, dans l'hypothèse d'une commission large. Dans le *Traité de Nice* le statu quo fut provisoirement maintenu. À compter du 1er janvier 2005 au plus tard, la Commission devait comporter un national par État jusqu'à l'adhésion du 27<sup>e</sup> État. À compter de la vingt-septième adhésion, une décision applicable à la Commission suivante devait être prise à l'unanimité pour réduire le nombre des membres, plafonnement assorti d'une rotation égalitaire; chaque collègue successif devra refléter l'éventail démographique et géographique de l'Union. C'est dire que le débat n'était pas véritablement clos : subsistait encore un « reliquat de Nice ».

La question a rebondi avec les travaux de la *Convention sur l'avenir de l'Europe* puis de la conférence intergouvernementale. La structure de la Commission a continué à diviser les grands et les petits États, les anciens et les « entrants ». Les solutions proposées par la Convention (15 membres avec une compétence entière, des commissaires de second rang) n'ont pas été retenues par la CIG de 2003-2004. Celle-ci a prévu qu'en 2014, la Commission, jusqu'à cette date composée d'un national par État, verra sa structure révisée : elle comprendra un nombre de membres correspondant aux deux tiers du nombre des États, y compris son président et le ministre des affaires étrangères. Les critères de la rotation sont constants : stricte égalité pour l'ordre de passage et le temps de présence. Il est précisé que l'écart entre le nombre total des mandats détenus par les ressortissants de deux États membres donnés ne peut jamais être supérieur à un. Le texte final reproduit le principe d'une représentation démographique et géographique équilibrée des États membres. Il est assorti d'une Déclaration selon laquelle la Commission, restreinte à compter de 2014, devra s'attacher à garantir une transparence absolue dans ses rapports avec les États membres dont un ressortissant ne serait pas membre de la Commission par le jeu de l'information et de la consultation. Une telle Déclaration apparaît redondante. Elle conforte l'idée, erronée sur le plan juridique, que la participation à la Commission comporte de manière latente l'exercice d'un mandat étatique.

Les deux traités de Lisbonne reproduisent les dispositions de la Constitution. Est reproduite également la règle permettant au Conseil européen, en statuant à l'unanimité, de modifier le nombre des membres de la Commission; en pratique il ne pourrait s'agir que d'une augmentation de ce nombre au-delà des deux tiers. A l'issue du premier référendum (négatif) irlandais sur le *Traité de Lisbonne*, se fondant sur l'article 17(5) du Traité de Maastricht, le Conseil européen a donné des apaisements à l'Irlande en lui garantissant la présence d'un national au sein de la Commission. Il s'agit d'une révision insidieuse du *Traité de Lisbonne*. Plus grave encore, la question posée est celle de savoir si la Commission ne tient pas sa structure des légitimités étatiques. Elle nous ramène au cœur de la crise contemporaine de l'Union.