



Fondation
Jean Monnet
pour l'Europe

L'investiture de la Commission européenne : vers un gouvernement parlementaire pour l'Union européenne

JOSÉ MARIA GIL-ROBLES

Collection débats et documents

Numéro 4 – décembre 2015



L'investiture de la
Commission européenne:
vers un gouvernement parlementaire
pour l'Union européenne

JOSÉ MARIA GIL-ROBLES





Ancien président du Parlement européen, **José Maria Gil-Robles** a été le troisième président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, de 2009 à 2014, succédant à Henri Rieben et Bronisław Geremek.

De nationalité espagnole, José Maria Gil-Robles est avocat, membre de l'Académie royale des sciences économiques et financières d'Espagne, ancien titulaire de la Chaire Jean Monnet à l'Université de Madrid. Il a été élu député au Parlement européen en 1989, dont il a été membre durant 3 législatures, jusqu'en 2004. Il en a été vice-président de 1994 à 1997, puis son président de 1997 à 1999. Il a également présidé le Mouvement européen international de 1999 à 2005.

Il est l'auteur de publications concernant le retour à la démocratie, le droit public, le droit parlementaire, ainsi que l'avenir de l'Union européenne.

Il a reçu de nombreuses distinctions, dont la Médaille d'or de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe (1998), la Médaille d'or du Parlement européen (2000) et le titre d'Officier de la Légion d'honneur (France, 2000).

Référence bibliographique

Gil-Robles, José Maria : *L'investiture de la Commission européenne : vers un gouvernement parlementaire pour l'Union européenne*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Collection débats et documents, numéro 4, décembre 2015, 43 pp.

L'auteur s'exprime à titre personnel
et ses propos n'engagent pas l'éditeur de la collection

© 2015 – Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne
Tous droits réservés pour tous pays

Table des matières

Avant-propos	7
1 – Introduction.....	9
2 – Rôle et portée politique de l’investiture de l’exécutif.....	11
3 – L’investiture dans le droit constitutionnel des États membres de l’Union européenne	13
4 – L’architecture institutionnelle de l’Union européenne. Le rôle de la Commission	20
5 – L’évolution historique du processus de nomination de la Commission.....	24
6 – Conséquences politiques du nouveau mode d’investiture de la Commission.....	31
Annexe 1 – Règlement intérieur du Parlement européen : article 118 et annexe XVI.....	35
Annexe 2 – Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne – Extrait.....	41

Avant-propos

Dans une fine analyse juridique et politique, le président José Maria Gil-Robles traite de l'investiture de la Commission européenne. Il place ce thème essentiel pour la démocratie européenne dans une perspective nationale et comparative, puis retrace l'évolution des traités européens.

Des messages forts ressortent de cette étude de référence.

1° Malgré des évolutions, le schéma fondamental de l'architecture institutionnelle de l'Union européenne et des Communautés qui l'ont précédée est resté le même, illustrant ainsi l'apport fondamental et visionnaire des pères fondateurs.

2° En s'inspirant des pratiques constitutionnelles nationales, l'Union européenne a opté à juste titre pour un système parlementaire. D'une confiance présumée ou implicite, on est passé à une confiance avérée ou explicite.

3° Malgré les tendances à une différenciation croissante au sein de l'Union, il ne faut pas revenir en arrière sur le grand acquis de l'histoire institutionnelle européenne que représente l'unification des institutions.

*Gilles Grin
Directeur de la Fondation
Jean Monnet pour l'Europe*

1 – Introduction

« Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions »¹. Cette phrase dans ses Mémoires exprime la profonde conviction qui a poussé Jean Monnet à doter son œuvre d'unification de l'Europe d'institutions solides, capables d'assurer la durabilité dans le temps dont elle aurait grandement besoin.

Réaliste, la Déclaration du 9 mai 1950 relevait que « l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

Raison de plus pour prévoir dès le début un schéma d'institutions dont Jean Monnet définit très clairement la signification et la portée :

« Dès le 12 juin, nous étions à même de présenter à un conseil interministériel français un projet organisant l'indépendance de la Haute Autorité et précisant les voies de recours contre ses décisions. Déjà, apparaissaient l'idée d'un tribunal arbitral ainsi que la notion de responsabilité politique de l'exécutif devant un corps parlementaire. La motion de censure était explicitement prévue. « Ainsi serait réalisée la première assise concrète d'une fédération européenne », dis-je au conseil... »².

1 Monnet, Jean : *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 360.

2 *Ibid.*, p. 377.

Des institutions solides sont au service des citoyens européens moyennant ce constant tissage de solidarités qui fait l'Union européenne. Ces institutions essentielles, soixante ans après, assurent toujours cette tâche et représentent l'ossature fondamentale de notre schéma institutionnel fédéral. Ce n'est pas un secrétariat technique ni un échafaudage de secrétariats ou autres agences techniques que les pères fondateurs ont voulu, mais des institutions politiques capables d'atteindre un objectif fédéral. Jean Monnet le rappelle en évoquant les paroles adressées par Robert Schuman aux négociateurs du traité CECA réunis à Paris :

« Assis au bout de la table, il s'excusa d'être « un intrus », puis il développa doucement ses fermes convictions sur l'indépendance nécessaire de la Haute Autorité. « Mais indépendance n'a jamais signifié irresponsabilité, dit-il, et vous en êtes arrivés dans vos travaux à un point d'équilibre des pouvoirs qui constitue à mes yeux un système de garanties démocratiques remarquable : ce système existe maintenant, il n'est plus à inventer ». Il existait en effet dès ce moment dans sa forme définitive : autorité supranationale, conseil de ministres nationaux, organes de contrôle parlementaire et juridictionnel... »³.

Tout au long de mon action politique au service des citoyens européens, et notamment pendant les trois mandats de député européen et la présidence du Parlement européen, je me suis efforcé de suivre le chemin si clairement marqué par Robert Schuman de préserver cet équilibre, fragile mais essentiel, des pouvoirs de l'Union et ce système de garanties démocratiques qui repose sur l'exigence de la responsabilité politique.

Ce bref opuscule essaie de placer l'évolution de l'investiture de la Commission – et les conséquences dans la vie de celle-ci – dans la perspective de cette exigence de responsabilité dont les instruments et procédures ont dû être mis à jour au fur et à mesure que l'Union européenne se développait.

3 *Ibid.*, p. 389.

2 – Rôle et portée politique de l'investiture de l'exécutif

« Investiture » est un terme de droit parlementaire qui n'est pas employé dans toutes les langues de l'Union. Nous avons eu de longues discussions au sein de la commission constitutionnelle du Parlement européen car on ne l'emploie pas en allemand. On finit par utiliser le mot « élection » pour le vote parlementaire du candidat à la présidence de la Commission, même si l'assemblée parlementaire n'élit pas parmi plusieurs candidats mais se limite à donner ou refuser sa confiance au candidat proposé par le Conseil européen, c'est-à-dire à l'investir. La diversité linguistique a parfois ses conséquences.

Il convient donc de définir le mot que je vais employer tout au long de cet article. **L'investiture est la manifestation explicite de la confiance du parlement, souvent comme condition préalable à l'entrée en fonction de l'exécutif ou de son président.**

Le gouvernement doit jouir de la confiance du parlement : c'est une des données essentielles du système parlementaire et un des traits qui le séparent du système présidentiel ou des systèmes de séparation des pouvoirs stricte. Mais cette confiance peut être explicite ou implicite, et le système ne sera pas plus ou moins parlementaire pour cela. C. Grewe et H. Ruiz Fabri ont souligné la grande variété des façons d'exprimer cette confiance qui existent en Europe. Il faut distinguer les systèmes de confiance avérée ou explicite « où le gouvernement ou son chef doivent obtenir l'investiture parlementaire immédiatement avant ou après sa nomination et les systèmes qui s'en tiennent à la confiance présumée »⁴.

4 Grewe, Constance et Ruiz Fabri, Hélène : *Droits constitutionnels européens*, Paris, Presses Universitaires de France, 1^{re} éd., 1995, p. 527.

L'option pour l'un ou l'autre système n'est pas due au hasard : elle dépend, d'un côté, du degré d'évolution du système même vers le « parlementarisme rationalisé », de l'autre de la législation électorale et de l'agencement des partis. Il n'est point besoin d'investiture dans le modèle bipartisan où la majorité découle automatiquement ou presque des votes qui expriment directement la confiance de l'électeur.

Quand le résultat électoral n'offre pas de majorité claire, l'absence d'investiture peut permettre à des gouvernements minoritaires, désignés par le chef de l'État, de subsister en l'absence d'une majorité contraire. L'exigence d'une investiture formelle pose des limites aux facultés du chef de l'État et donne une plus grande solidité au gouvernement en clarifiant ses appuis parlementaires.

Revenons à C. Grewe et H. Ruiz Fabri :

« Toute l'évolution des régimes parlementaires a consisté, on l'a vu, dans l'affirmation de l'autonomie du gouvernement face au chef de l'État, l'aboutissement de cette évolution s'incarnant dans le fait qu'un membre du gouvernement va occuper, d'abord en fait dans la plupart des pays puis en droit, une situation prééminente. C'est la consécration de la fonction du chef de gouvernement, qui est parfois assez récente [par exemple en France il a fallu attendre 1935, aux Pays-Bas la Seconde Guerre mondiale, en Norvège le président du Conseil n'est libéré du devoir de diriger un département ministériel que depuis 1939] »⁵.

Le vote d'investiture est donc une formulation avérée de la confiance politique et, qui plus est, devient indispensable pour l'entrée en fonction du gouvernement ou de son président. Ceux-ci sont « investis », ils reçoivent la confiance explicite du parlement pour exercer leur fonction.

⁵ *Ibid.*

Avant d'entrer dans l'examen de l'investiture de la Commission européenne et de l'évolution qui a abouti à son exigence, il convient de jeter un regard sur les constitutions des États membres en ce qui concerne l'exigence de cette condition préalable. Les traités n'opèrent pas dans le vide, ils sont rédigés par des experts formés dans la connaissance des instruments utilisés dans leurs constitutions nationales et qui leur sont familiers. L'Union européenne est sans doute un échafaudage institutionnel *sui generis*, mais la comparaison avec les constitutions des États membres est un réservoir très utile pour le droit institutionnel de l'Union, notamment en ce qui concerne le sujet de cette étude.

3 – L'investiture dans le droit constitutionnel des États membres de l'Union européenne

3.1. Les systèmes constitutionnels où la **confiance parlementaire** est **présumée**, selon la classification de C. Grewe et H. Ruiz Fabri évoquée ci-dessus, ne prévoient pas la condition préalable de l'investiture.

C'est évidemment le cas du Royaume-Uni où l'évolution a été déclenchée par la nécessité pour le roi de confier la direction du gouvernement à quelqu'un capable d'obtenir la confiance de la majorité des membres de la Chambre des Communes. C'est le déroulement du jeu parlementaire qui permet de constater si le choix royal répond à ce besoin, aucune cérémonie ni condition préalable n'étant exigée pour la formation ni l'entrée en fonction du gouvernement.

Ce schéma – le chef de l'État choisit, la confiance est présumée aussi longtemps qu'elle n'est pas refusée – est repris par les constitutions les plus anciennes, celles qui s'inspirent de la philosophie du « parlementarisme simple », encore non rationalisé. A titre d'exemples, nous pouvons mentionner les constitutions des États suivants :

Danemark (Constitution du 5 juin 1849, amendée le 5 juin 1953)
– Article 14 :

« Le roi nomme et révoque le premier ministre et les autres ministres. Il fixe leur nombre ainsi que la répartition de leurs tâches. La signature du roi, au bas des décisions concernant la législation et le gouvernement, les rend exécutoires, quand elle est accompagnée du contreseing d'un ou de plusieurs ministres. Chaque ministre qui l'a contresigné est responsable d'une décision ».

Irlande (Constitution du 1er juillet 1937) – Article 28 :

« 1. Le gouvernement est composé d'au moins sept membres et d'au plus quinze, qui sont nommés par le président de la République conformément aux dispositions de la présente Constitution ».

Luxembourg (Constitution de 17 octobre 1868, texte amendé)
– Article 77 :

« Le grand-duc nomme et révoque les membres du gouvernement ».

Pays Bas (Constitution du 24 août 1815) – Article 43 :

« Le premier ministre et les autres ministres sont nommés et révoqués par décret royal ».

Article 48 :

« Le décret royal portant nomination du premier ministre est contresigné par lui.

Les décrets royaux portant nomination ou révocation des autres ministres et des secrétaires d'État sont contresignés par le premier ministre ».

France (Constitution du 4 octobre 1958) – Article 8 :

Le système français n'est pas parlementaire mais plutôt semi-présidentiel ou constitutionnel classique, c'est-à-dire, d'équilibre entre le chef de l'État et le parlement. L'investiture n'existe pas.

« Le président de la République nomme le premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement.

Sur la proposition du premier ministre, il nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions ».

Autriche (Constitution du 7 décembre 1929) – Article 70 :

« 1. Le président fédéral nomme le chancelier fédéral et, sur proposition de celui-ci, les autres membres du gouvernement fédéral. La révocation du chancelier fédéral ou du gouvernement fédéral dans son ensemble ne requiert pas de proposition ; la révocation de membres individuels du gouvernement fédéral s'effectue sur proposition du chancelier fédéral. Lorsqu'il s'agit de la nomination du chancelier fédéral ou de l'ensemble du gouvernement fédéral, le contreseing est donné par le chancelier fédéral nouvellement nommé ; la révocation ne requiert pas de contreseing ».

3.2. Par contre, d'autres systèmes constitutionnels posent comme condition la **confiance avérée ou explicite** du parlement. Voici quelques exemples :

Italie

Article 92 :

«Le gouvernement de la République est composé du président du Conseil et des ministres qui constituent ensemble le Conseil des ministres.

Le président de la République nomme le président du Conseil des ministres et, sur proposition de celui-ci, les ministres.

Article 94 :

«Le gouvernement doit avoir la confiance des deux Chambres.

Chaque Chambre accorde ou révoque la confiance au moyen d'une motion motivée et votée par appel nominal.

Dans les dix jours suivant sa formation, le gouvernement se présente devant les Chambres pour obtenir leur confiance.

Le vote contraire de l'une ou des deux Chambres sur une proposition du gouvernement ne comporte pas l'obligation de démissionner.

La motion de défiance doit être signée par au moins un dixième des membres de la Chambre et elle ne peut être discutée que trois jours après son dépôt.

Grèce (Constitution de 9 juin 1975) – Article 84 :

«1. Le gouvernement doit jouir de la confiance de la Chambre des députés. Dans les quinze jours à compter de la prestation de serment du premier ministre, le gouvernement est tenu de

demander à la Chambre un vote de confiance; il peut également en faire autant à tout autre moment. Si, lors de la formation du gouvernement, les travaux de la Chambre sont interrompus, celle-ci est convoquée dans les quinze jours afin de se prononcer sur la question de confiance.

3.3. Un système spécial d'investiture, qu'on pourrait qualifier d'*investiture par non censure*, est le système suédois :

Suède (Constitution de 1974 – Chapitre VI) :

Article premier :

«Le gouvernement se compose du premier ministre (Staatsminister) et des autres ministres.

Le premier ministre est désigné conformément aux dispositions des articles 2 à 4 du présent chapitre. Le premier ministre nomme les autres ministres.

Article 2 :

«Lorsqu'un premier ministre doit être désigné, le président du Riksdag appelle en consultation les représentants de chacun des groupes politiques représentés au Riksdag; il confère avec les vice-présidents du Riksdag, et présente ensuite une proposition au Riksdag.

Le Riksdag doit voter sur cette proposition dans les quatre jours qui suivent et sans examen en commission. Si plus de la moitié des députés votent contre la proposition, elle est rejetée, sinon elle est approuvée.

Article 3 :

«Si le Riksdag rejette la proposition de son président, il sera procédé à nouveau conformément aux dispositions de l'article précédent. Si le Riksdag a rejeté à quatre reprises une

proposition de son président, la procédure de désignation du premier ministre est interrompue et elle ne reprendra qu'après de nouvelles élections au Riksdag. Si de nouvelles élections ordinaires ne doivent pas avoir lieu dans les trois mois, il est procédé dans ce même délai à des élections générales extraordinaires».

Au Portugal aussi le président du gouvernement est nommé par le président de la République sur consultation des partis représentés à l'Assemblée de la République et compte tenu du résultat des élections. Le gouvernement doit soumettre son programme à l'Assemblée, et celui-ci ne peut être rejeté qu'à la majorité absolue des membres de l'Assemblée. Censure non-approuvée, confiance octroyée.

3.4. Par contre, on trouve des **investitures préalables** entre autres dans les pays suivants :

Allemagne (Loi fondamentale du 7 octobre 1949) – Article 63 (Élection et nomination du chancelier) :

- (1) *«Le chancelier fédéral est élu sans débat par le Bundestag sur proposition du président fédéral.*
- (2) *Est élu celui qui réunit sur son nom les voix de la majorité des membres du Bundestag. L'élu doit être nommé par le président fédéral.*
- (3) *Si le candidat proposé n'est pas élu, le Bundestag peut élire un chancelier fédéral à la majorité de ses membres dans les quatorze jours qui suivent le scrutin.*
- (4) *A défaut d'élection dans ce délai, il est procédé immédiatement à un nouveau tour de scrutin, à l'issue duquel est élu celui qui obtient le plus grand nombre de voix. Si l'élu réunit sur son nom les voix de la majorité des membres du Bundestag, le président fédéral doit, soit le nommer dans les sept jours, soit dissoudre le Bundestag».*

Espagne (Constitution du 6 décembre 1978) – Article 99 :

1. *«Après chaque renouvellement du Congrès des députés et dans les autres cas prévus à cet effet par la Constitution, le roi, après consultation des représentants désignés par les groupes politiques ayant une représentation parlementaire, proposera, par l'intermédiaire du président du Congrès, un candidat à la présidence du gouvernement.*
2. *Le candidat proposé conformément aux dispositions du paragraphe précédent exposera devant le Congrès des députés le programme politique du gouvernement qu'il entend former et demandera la confiance de la Chambre.*
3. *Si le Congrès des députés accorde à la majorité absolue de ses membres la confiance au candidat, le roi le nommera président. Si cette majorité n'est pas atteinte, la même proposition fera l'objet d'un nouveau vote quarante-huit heures après le premier et l'on considérera que la confiance a été accordée si elle a réuni la majorité simple.*
4. *Si, après avoir procédé aux votes mentionnés, la confiance n'est pas accordée pour l'investiture, des propositions successives seront présentées sous la forme prévue aux paragraphes précédents.*
5. *Si dans le délai de deux mois à partir du premier vote d'investiture aucun candidat n'a obtenu la confiance du Congrès, le roi, avec le contreseing du président du Congrès, dissoudra les deux Chambres et convoquera des nouvelles élections».*

Voyons maintenant l'évolution du système de nomination de la Commission européenne dans les traités relatifs à l'Union européenne.

4 – L'architecture institutionnelle de l'Union européenne. Le rôle de la Commission

4.1. Quand le président Jacques Delors caractérisa **la Communauté européenne** comme un « **objet politique non identifié** », on peut supposer que cette vraie **trouvaille** lui permettait de masquer la vraie nature politique de la CEE et, en passant, le rôle fondamental de la Commission européenne.

La trouvaille a fait fortune. « *Quand le savant pointe la lune du doigt, dit le proverbe, les sots regardent le doigt* ». C'est toujours commode d'écarter d'un revers de la main un problème toujours ardu et qui risque de bousculer trop d'idées reçues. Un objet politique non identifié, voilà un alibi parfait pour épargner un regard plus profond et passer à autre chose.

4.2. **L'architecture institutionnelle de l'Union européenne est pourtant assez simple** et, qui plus est, reste fondamentalement la même depuis le traité de Rome sinon le traité CECA : une assemblée représentant les citoyens, un organe de représentation des États membres, un autre (la Commission) auquel nous allons revenir, et une Cour de justice. Voilà l'essentiel, le squelette conçu et établi par Jean Monnet et inchangé depuis les origines. Les institutions ont certes évolué, d'autres ont été ajoutées au fur et à mesure des nécessités, mais le schéma fondamental reste.

Ce schéma ne suit, *prima facie*, aucun des modèles constitutionnels communs. Une circonstance qui favorise certes la thèse de la non-identification et a découragé la recherche. Mais il convient de souligner deux traits qui jettent quelque lumière sur les caractéristiques de cet OPNI. Voyons-les.

4.3. L'Union européenne est **l'œuvre de politiciens nourris de l'humus de la séparation des pouvoirs** :

« *L'adhésion à la séparation des pouvoirs est générale en Europe – constatent C. Grewe et H. Ruiz Fabri⁶ – Elle peut être vue comme une doctrine de la prudence telle qu'exprimée par Montesquieu dans une formule restée indépassée : « Tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser [...] Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir ».* ».

Mais C. Grewe et H. Ruiz Fabri n'en restent pas là. Elles tiennent à préciser la pensée de Montesquieu :

« *La conception qu'avait Montesquieu [...] explique largement qu'il n'emploie jamais le terme de séparation des pouvoirs. Car il ne s'agit pas à proprement parler de séparer les pouvoirs mais de répartir les fonctions de telle façon que cela engendre un exercice modéré du pouvoir. Chez Montesquieu, le fait de distinguer les fonctions n'impliquent pas que les fonctions soient exercées par des organes distincts. Il admet au contraire que plusieurs organes puissent concourir à l'exercice d'une même fonction. C'est ce concours qui engendre la modération, la condition en étant que ces organes soient suffisamment indépendants pour s'équilibrer, ce qui suppose que chaque organe est titulaire de la faculté d'empêcher les autres d'abuser de leur pouvoir mais aussi que les organes collaborent dans l'accomplissement des fonctions* »⁷.

A l'évidence, les pères fondateurs sont arrivés à cette même conclusion : la répartition des fonctions classiques (législative, exécutive et judiciaire), de façon à ce que plusieurs organes doivent concourir à l'exercice de chacune d'elles, assure la modération dans le fonctionnement de l'Union. Ceci conforte sans doute les États membres, ainsi que la participation de ceux-ci, via leurs organes de représentation (à savoir le Conseil européen et le Conseil de l'UE), à l'exercice de toutes les fonctions.

⁶ *Ibid.*, p. 359.

⁷ *Ibid.*, pp. 363-364.

Voici d'une pierre deux coups. Les férus de la théorie classique de la séparation des pouvoirs peuvent s'indigner et utiliser le système comme argument incontestable à leurs yeux d'un déficit démocratique. Reste que cette façon de délimiter des pouvoirs est bien ancrée dans la réalité politique européenne et le restera vraisemblablement, la séparation classique n'apportant aucun avantage et n'étant d'ailleurs appliquée telle quelle nulle part.

4.4. **Les auteurs de l'architecture institutionnelle de l'Union européenne n'ont en outre jamais travaillé dans le vide.** Des politiciens chevronnés ou des hauts fonctionnaires, rodés à l'utilisation d'institutions qu'ils connaissent, se sont très naturellement inspirés des schémas constitutionnels ayant fait leurs preuves en Europe. Il faut bien se rappeler que, dans le début des années 1950, on trouvait comme constitutions fédérales sur notre continent la suisse, l'autrichienne et l'allemande. Les trois ont servi d'inspiration, sans méconnaître l'indéniable influence du modèle américain quand il s'agit de fédéralisme.

Par la suite, c'est le schéma de la Loi fondamentale de Bonn qui s'est révélé le plus apte à répondre aux exigences de l'approfondissement et de l'élargissement des Communautés européennes, même si, à ma connaissance, il n'est jamais invoqué comme modèle, ce qui ne devrait pas nous étonner.

Je ne dis pas que cette évolution obéisse à un plan. J'affirme simplement que les changements imposés par la réalité ont imprimé à l'architecture institutionnelle de l'Union une dérive peu visible, un glissement « à petits pas » vers un modèle semblable à celui de la Loi fondamentale de la R.F.A. Pour s'en apercevoir, il faut chercher une vue d'ensemble, dépasser le regard isolé sur telle ou telle institution et ses hauts et ses bas, si prisé dans le champ des études européennes.

4.5. Le sens de cette évolution explique **l'échec des tentatives** françaises successives **pour transformer la Commission en un simple secrétariat exécutif du Conseil**, tandis que ce dernier serait l'institution essentielle de l'Union. Certes, la Commission a moins de pouvoirs que la Haute Autorité de la CECA et le général de Gaulle

s'efforça de les amoindrir encore, en fait jusqu'au compromis de Luxembourg. Mais l'évolution depuis ce point d'inflexion est toujours allée dans le sens d'un renforcement du rôle politique de la Commission européenne et de sa centralité.

Evoquons simplement, comme avant-dernière tentative, celle de donner aux Sommets de l'Union un président à la française. La Convention, suivie sur ce point par le traité de Lisbonne, conduisit cette nouveauté vers une figure beaucoup plus semblable aux chefs d'État des régimes parlementaires: une magistrature qui opère par auctoritas et non par *potestas*.

C'est le système parlementaire et non le système semi-présidentiel qui convient à l'Union. Le rôle de la Commission et la procédure de sa nomination sont donc fondamentaux dans cette perspective.

4.6. G. Edwards et D. Spence⁸ rappellent **les cinq rôles ou fonctions de la Commission** :

- initiative législative
- gestion des affaires
- gardienne des traités
- intermédiaire entre les États membres et entre ceux-ci et les institutions
- représentation de l'Union à l'extérieur.

Ce sont les fonctions gouvernementales classiques. **La Commission gouverne donc l'Union européenne, mais ne la gouverne pas toute seule.** Car elle partage la conception des politiques et la direction de leur exécution avec le Conseil européen et le Conseil. Avec une particularité: elle n'est pas subordonnée à ces deux organes ni responsable politiquement devant eux. Cette responsabilité politique, c'est seulement le Parlement européen qui peut l'exiger, et c'est ce qui donne à l'Union son caractère parlementaire, comme nous le verrons ci-dessous.

⁸ Edwards, Geoffrey and Spence, David: *The European Commission*, Casternill Publishing, London, 2nd edition, 1997, p. 4.

5 – L'évolution historique du processus de nomination de la Commission

5.1. **Les traités fondateurs s'inspirent du système de confiance présumée ou implicite.** Ainsi l'Acte unique européen, dans la version établie par le traité de fusion, dispose ce qui suit :

Article 11 :

« Les membres de la Commission sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres.

Leur mandat a une durée de quatre ans. Il est renouvelable ».

Article 14 :

« Le président et les six vice-présidents de la Commission sont désignés parmi les membres de celle-ci pour deux ans, selon la même procédure que celle prévue pour la nomination des membres de la Commission. Leur mandat peut être renouvelé.

Le Conseil, statuant à l'unanimité, peut modifier les dispositions concernant les vice-présidents.

Sauf dans le cas d'un renouvellement général, la nomination est faite après consultation de la Commission ».

La confiance du Parlement européen était donc présumée en l'absence d'un vote de censure possible à tout moment, même si le quorum requis était (et reste encore) si élevé qu'un vote de censure proprement dit n'a jamais été approuvé. Beaucoup ont été présentés, mais aucun n'est parvenu à obtenir même la majorité simple du Parlement, moins encore les deux tiers de voix exigés.

Il convient de remarquer aussi que le président de la Commission est dans cette étape un *primus inter pares*.

5.2. Avec le **traité de Maastricht une nouvelle étape** est franchie :

Article 158 :

« 1. Les membres de la Commission sont nommés, pour une durée de cinq ans, selon la procédure visée au paragraphe 2, sous réserve, le cas échéant, de l'article 144.

Leur mandat est renouvelable.

2. Les gouvernements des États membres désignent d'un commun accord, après consultation du Parlement européen, la personnalité qu'ils envisagent de nommer président de la Commission.

Les gouvernements des États membres, en consultation 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 ainsi désignés sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation par le Parlement européen. Après l'approbation du Parlement européen, le président et les autres membres de la Commission sont nommés, d'un commun accord, par les gouvernements des États membres ».

Les nouveautés sont importantes :

- a) Le mandat de la Commission s'harmonise avec celui du Parlement.
- b) La figure du président se détache avec une procédure de nomination propre et spécifique, et avec un rôle consultatif dans la nomination du reste de la Commission.
- c) Le Parlement européen obtient le droit de consultation pour la nomination du président de la Commission et le droit d'approbation de l'ensemble de la Commission comme condition préalable à la nomination de celle-ci.

Nous sommes déjà dans l'étape de l'exigence d'**une confiance parlementaire avérée ou explicite**, donc une vraie investiture.

Le Parlement européen a tiré le maximum possible de cette situation en introduisant, par voie réglementaire, un examen individuel en commission parlementaire des candidats au poste de commissaire, à savoir des *hearings* jusqu'à ce moment sans précédent en droit parlementaire européen.

Par cet examen, le poids du Parlement européen se fera sentir de plus en plus. Cette première phase ne donne pas lieu à un vote en commission, mais à une lettre d'évaluation signée par le président de chaque commission, après avoir entendu l'opinion des coordinateurs de chaque groupe politique. (En pratique aucune des évaluations de cette première phase n'a débouché sur un rejet).

Une fois les évaluations terminées, la nouvelle Commission en bloc avec son président en tête doivent se soumettre à un vote d'investiture au terme duquel le Parlement européen donne sa confiance avant la nomination formelle de la Commission par les gouvernements des États membres.

Le traité ne le dit pas, mais il est évident qu'un refus d'approbation de la Commission proposée – ce qui ne s'est d'ailleurs jamais produit – aurait entraîné le recommencement du processus dès le moment (nomination du président ou de l'un ou l'autre commissaire) mis en évidence par le résultat du vote dans sa dimension politique.

5.3. Le **traité d'Amsterdam** (2 octobre 1997) fait un pas de plus, en ajoutant à l'article 158 paragraphe 2, du traité de Maastricht un simple bout de phrase :

« cette désignation [celle du président de la Commission] est approuvée par le Parlement européen ».

Une petite phrase, apparemment sans importance, mais qui introduit dans le processus un nouveau échelon fondamental, l'**investiture** devenant **double**: le président de la Commission est investi d'abord, puis c'est l'ensemble de celle-ci, après l'examen parlementaire des commissaires, qui reçoit l'investiture.

La démission de la Commission Santer en 1999 ne peut s'expliquer sans cette nouvelle situation. Dès lors que le président et l'ensemble de la Commission ont besoin de la confiance avérée du Parlement européen, ils n'auront plus la force politique nécessaire pour exercer leurs fonctions s'il devient évident qu'ils n'ont plus l'appui de la majorité du Parlement, même si le quorum des deux tiers exigé formellement pour la censure n'est pas atteint ou n'a pas eu l'occasion de s'exprimer.

5.4. Le **traité de Nice** (26 février 2001) remplace l'article 158, paragraphe 2, par un nouveau texte :

« 2. Le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et statuant à la majorité qualifiée, désigne la personnalité qu'il envisage de nommer président de la Commission: cette désignation est approuvée par le Parlement européen.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et d'un commun accord avec le président désigné, adopte la liste des autres personnalités qu'il envisage de nommer membres de la Commission, établie conformément aux propositions faites par chaque État membre.

Le président et les autres membres de la Commission ainsi désignés sont soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation par le Parlement européen. Après l'approbation du Parlement européen, le président et les autres membres de la Commission sont nommés par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée ».

Les changements sont significatifs :

- a) Désormais c'est au Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, et non plus aux gouvernements pris séparément, qu'il revient de désigner la personnalité qu'il envisage de nommer président de la Commission.
- b) L'unanimité du Conseil n'est pas exigée pour cette désignation ni pour celle des futurs membres de la Commission, ni pour la nomination finale de celle-ci.
- c) Formellement ce ne sont pas les États membres mais c'est le Conseil, avec l'accord indispensable du nouveau président de la Commission déjà approuvé, qui choisit les nouveaux commissaires. Ce qui **place le président élu dans une position de force particulièrement importante**, car la pratique était jusqu'alors de conférer à chaque État membre un rôle décisif dans la nomination de « son » commissaire.

Le Parlement européen a vu dans cette nouvelle situation l'occasion de faire sentir son poids en forçant le retrait d'un commissaire proposé⁹ et le remaniement du collège proposé. De ce fait, le Parlement européen a donné au président de la Commission investi un pouvoir de négociation très important dans la nomination de la Commission, et il a conféré visibilité et efficacité à la majorité parlementaire obtenue lors de sa première investiture.

5.5. Le texte de Nice n'a pas remis en cause la nécessité de la double investiture, la Convention européenne non plus. Elle a **peaufiné le processus** dans un texte qui a pris la forme des articles suivants suite au **traité de Lisbonne** (19 octobre 2007) :

Article 17, paragraphe 7 du TUE (version consolidée) :

« 7. En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose

⁹ M. Buttiglione.

au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure.

Le Conseil, d'un commun accord avec le président élu, adopte la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission. Le choix de celles-ci s'effectue, sur la base des suggestions faites par les États membres, conformément aux critères prévus au paragraphe 3, deuxième alinéa, et au paragraphe 5, second alinéa.

Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée».

Article 18, paragraphe 1 du TUE (version consolidée) :

« 1. Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure ».

Plusieurs aspects méritent être soulignés :

- a) Le Conseil européen remplace le Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, en assumant ainsi un rôle que le droit constitutionnel comparé européen assigne normalement aux chefs d'État. C'est un des éléments qui donnent à mon avis au Conseil européen son visage de chef d'État collectif de l'Union (art. 17, par. 7 TUE, v. ci-dessus).

- b) Le texte original de la formule est le fruit de l'élaboration des parlementaires européens de la commission institutionnelle du Parlement européen, MM. Iñigo Mendez de Vigo, Elmar Brock et José Maria Gil-Robles. Approuvé par le congrès du Parti populaire européen à Estoril et présenté par ce groupe politique à la Convention européenne, il est devenu, sans modification substantielle, le texte du traité sur l'Union européenne.

La phrase introductive inspirée de plusieurs constitutions nationales, notamment la constitution portugaise, exprime clairement que le Conseil européen ne peut pas proposer au Parlement européen un candidat à la présidence de la Commission en méconnaissant le choix des citoyens européens exprimé lors des élections européennes. C'est le schéma parlementaire consacré presque unanimement en Europe : le chef de l'État ne choisit pas le chef de l'exécutif à son gré, il doit tenir compte de ses possibilités d'obtenir une majorité au Parlement¹⁰. Et pour l'Union européenne, c'est tout à fait clair, après l'expérience des seize dernières années, que cette majorité doit être solide pour être durable et efficace. Le processus qui a débouché sur la proposition de M. Juncker pour devenir président de la Commission européenne a jeté la plus vive lumière sur la portée de cette disposition et sur le poids politique qu'elle confère aux élections du Parlement européen, à la Commission européenne et à son président¹¹.

- c) Il est tout à fait clair que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères est un membre de la Commission et doit, comme les autres, se soumettre à l'investiture collégiale avant d'être nommé.

10 V. par exemple Burdeau, Georges : *Traité de Science Politique*, Paris, 1957, tome VII, pp. 311 et suivantes, et Pérez Serrano, Nicolás : *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Ed. Civitas, 1976, pp. 820 et suivantes.

11 Ce n'est pas par hasard que les trois anciens présidents espagnols du Parlement européen, MM. Barón, Gil-Robles et Borrel, ont publié la veille des élections de 2014 un manifeste, appuyé par d'autres anciens présidents, notamment M^{me} Fontaine, soulignant la portée et les conséquences de l'élection après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

5.6. L'évolution que nous venons de décrire est très claire : la désignation de la Commission européenne est passée de la présomption d'une confiance implicite du Parlement européen à la confiance explicite ou avérée.

C'est, en somme, une évolution tout à fait similaire à celle de droits constitutionnels nationaux. Elle a débouché sur un exemple très élaboré de système parlementaire rationalisé qui marie la **légitimité nationale** de l'Union – via le Conseil européen – et la **légitimité populaire** ou citoyenne – via le Parlement européen.

6 – Conséquences politiques du nouveau mode d'investiture de la Commission

6.1. Première conséquence : **une plus grande légitimation de la Commission européenne**. K. Lowenstein a synthétisé très heureusement une doctrine bien connue en rappelant que :

« [...] la responsabilité politique est le pivot cardinal de rotation du gouvernement parlementaire et la possibilité de retirer la confiance politique est l'épée de Damoclès qui penche sur tout gouvernement, sauf qu'il jouisse d'une majorité aussi solide qu'elle lui permette de défier tout orage »¹².

L'évolution de la procédure de nomination de la Commission que nous avons retracée montre bien comment sa **responsabilité politique** devant le Parlement européen s'est avérée de plus en plus explicite. C'est tout à fait normal et je dirais que c'est même inévitable : à mesure que l'Union se voit attribuer de plus en plus de

12 Lowenstein, Karl : *Théorie de la Constitution*, University of Chicago Press, 1965.

compétences, l'organe qui assume la plus grande part de la fonction exécutive ne peut pas être un simple secrétariat technique mais doit assumer une **légitimité parlementaire d'origine** – l'investiture – **et d'exercice** – la responsabilité politique.

Les deux sont désormais consacrées. La première par la double investiture, la deuxième par la pratique des relations interinstitutionnelles. La démission de la Commission présidée par Jacques Santer, les accords interinstitutionnels successifs où les présidents de la Commission (à commencer par Romano Prodi) se sont engagés à demander la démission individuelle d'un commissaire si le Parlement le demandait¹³, l'utilisation pour le Parlement de la procédure des *hearings* pour influencer la composition des Commissions présidées par José Manuel Barroso et Jean-Claude Juncker ne laissent plus aucun doute.

6.2. Ce but atteint, il ne semble pas que la procédure de nomination de la Commission doive encore évoluer dans ses lignes fondamentales.

Par contre, il est tout à fait **prévisible que l'évolution des partis politiques européens ait des répercussions** sur le déroulement du processus. Nous venons de voir ces effets qui mettent en évidence ce qui est depuis longtemps un fait : la Commission est soutenue par une majorité parlementaire composée de la grande coalition PPE-PSDE-ALDE. Le système renforce les partis européens, les élections au Parlement européen et la Commission européenne. On trouvera moult précédents dans l'histoire politique de l'Europe.

6.3. Un autre facteur pèsera peut-être aussi sur la procédure de nomination de la Commission, à savoir **la dérive de plus en plus visible vers l'Union à deux vitesses** : le noyau qui veut continuer à élargir la fédération aux compétences encore au niveau confédéral (heureusement un très gros noyau dur, la très grande majorité des États membres) et la minorité des réticents qui se contenteraient bien du seul marché commun.

13 V. en annexe l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne réglant notamment ce sujet.

Maintenir l'unité des institutions avec des fonctions différentes est un vrai problème qui se pose depuis le traité de Maastricht. Ma position depuis le début a été toujours très claire : **l'unification des institutions fut un grand pas en avant**, du point de vue administratif et du point de vue politique ; **il ne faut pas revenir en arrière**.

Organiser un système de vote différencié est une bien meilleure solution qui a fonctionné au Conseil. Créer un Conseil de l'euro au côté du Conseil européen n'offre pas d'avantages et un parlement pour l'euro ne servirait qu'à compliquer les choses.

Il est bon d'ailleurs de rappeler que, depuis la Révolution française, chaque élu est censé représenter tout le corps électoral et non seulement sa circonscription. Le Parlement européen s'est toujours comporté comme représentant tous les citoyens de l'Union, quels que soient leurs liens avec celui-ci. Il a su remplir sans reproche ses fonctions en ce qui concerne l'union économique et monétaire, sans distinction entre les élus.

6.4. La procédure de nomination nous permet d'inclure le modèle institutionnel de l'Union européenne parmi les systèmes parlementaires¹⁴. Bien sûr **un système parlementaire sui generis** car les États membres ont préféré diviser le pouvoir exécutif et conférer un partie de celui-ci aux organes qui les représentent (Conseil européen et Conseil), laissant le contrôle de la Commission au seul Parlement européen et sans possibilité de dissolution.

Mais c'est ce contrôle parlementaire, le besoin de compter avec la confiance du Parlement qui est précisément le trait distinctif du régime parlementaire selon tous les auteurs classiques¹⁵.

14 Sur la classification des régimes politiques, voir par exemple Pinon, Stéphane : « La forme de gouvernement des États membres de l'Union européenne », REDCE, N° 16, p. 6.

15 V. par exemple Redslob, Robert : *Le régime parlementaire*, Paris, Girard, 1924.

6.5. Une conséquence inéluctable de l'évolution du mode de nomination de la Commission est le **renforcement de la figure de son président**, qui n'est plus un *primus inter pares* mais un vrai chef d'orchestre, ayant évolué d'une façon semblable à celle des chefs de gouvernements nationaux.

Une Commission à 28 membres perd forcément beaucoup de son caractère collégial et exige une organisation interne de plus en plus poussée. C'est le président, limité uniquement par les équilibres politiques et le poids des États membres, qui choisit cette organisation, et un président habile peut trouver là un large champ de manœuvre pour renforcer son propre pouvoir.

6.6. A la fin de la longue évolution que nous avons retracée, on peut donc donner raison encore une fois à Robert Schuman et à Jean Monnet: **le processus de nomination de la Commission supranationale a bien su s'adapter au développement de l'Union tout en préservant ce point d'équilibre des pouvoirs qui constitue un bon système de garanties démocratiques.**

Annexe 1

Règlement intérieur du Parlement européen: article 118 et annexe XVI

Article 118: Élection de la Commission

1. Le président, après consultation du président élu de la Commission, invite les candidats proposés par le président élu de la Commission et par le Conseil aux différents postes de commissaire à se présenter devant les différentes commissions parlementaires en fonction de leur domaine d'activité probable. Ces auditions sont publiques.
2. Le président peut inviter le président élu de la Commission à informer le Parlement de la répartition des portefeuilles au sein du collège de commissaires proposé conformément à ses orientations politiques.
3. La ou les commissions compétentes invitent le commissaire désigné à faire une déclaration et à répondre à des questions. Les auditions sont organisées de façon à permettre aux commissaires désignés de révéler au Parlement toutes les informations utiles. Les dispositions relatives à l'organisation des auditions sont fixées dans une annexe au règlement (voir annexe XVI).
4. Le président élu présente le collège des commissaires et leur programme au cours d'une séance du Parlement à laquelle le président du Conseil européen et le président du Conseil sont invités. Cette déclaration est suivie d'un débat.
5. En conclusion du débat, tout groupe politique ou quarante députés au moins peuvent déposer une proposition de résolution. L'article 123, paragraphes 3, 4 et 5, est d'application.

À la suite du vote sur la proposition de résolution, le Parlement élit ou rejette la Commission à la majorité des suffrages exprimés.

Le vote a lieu par appel nominal.

Le Parlement peut reporter le vote à la séance suivante.

6. Le président informe le Conseil de l'élection ou du rejet de la Commission.
7. Dans le cas d'un changement substantiel de portefeuille au sein de la Commission en cours de mandat, d'une vacance devant être comblée ou bien de la nomination d'un nouveau commissaire à la suite de l'adhésion d'un nouvel État membre, les commissaires concernés sont invités à se présenter devant la commission ou les commissions chargées de leurs domaines de compétence conformément au paragraphe 3.

Annexe XVI

1. Les principes, critères et dispositions suivants régissent la procédure par laquelle le Parlement approuve l'ensemble du collège de la Commission.

a) Base d'appréciation

Le Parlement évalue les commissaires désignés sur la base de leur compétence générale, de leur engagement européen et de leur indépendance personnelle. Il évalue la connaissance de leur portefeuille potentiel et leurs capacités de communication.

Le Parlement tient compte en particulier de l'équilibre entre les sexes. Il peut s'exprimer sur la répartition des portefeuilles par le président élu.

Le Parlement peut demander toute information propre à lui permettre de prendre une décision quant à l'aptitude des commissaires désignés. Il attend une communication de toutes les informations

relatives à leurs intérêts financiers. Les déclarations d'intérêts des commissaires désignés sont transmises pour examen à la commission compétente pour les affaires juridiques.

L'examen, par la commission compétente pour les affaires juridiques, de la déclaration d'intérêts financiers d'un commissaire désigné consiste non seulement à vérifier que la déclaration a été dûment complétée, mais aussi à évaluer si le contenu de la déclaration pourrait laisser supposer un conflit d'intérêts. Il incombe alors à la commission compétente pour l'audition de décider si elle demande de plus amples informations au commissaire désigné.

b) Auditions

Chaque commissaire désigné est invité à se présenter devant la ou les commissions compétentes pour une audition unique. Les auditions sont publiques.

Les auditions sont organisées par la Conférence des présidents sur la base d'une recommandation de la Conférence des présidents des commissions. Le président et les coordinateurs de chaque commission sont chargés de définir les modalités. Des rapporteurs peuvent être désignés.

Des dispositions appropriées sont prises pour associer les commissions concernées lorsque des portefeuilles sont mixtes. Trois cas peuvent se présenter :

- le portefeuille du commissaire désigné relève des compétences d'une seule commission ; dans ce cas, le commissaire désigné est auditionné devant cette seule commission (la commission compétente) ;
- le portefeuille du commissaire désigné relève, dans des proportions semblables, des compétences de plusieurs commissions ; dans ce cas, le commissaire désigné est auditionné conjointement par ces commissions (les commissions conjointes) ;

- le portefeuille du commissaire désigné relève, à titre principal, des compétences d'une commission et, de façon marginale, de celles d'au moins une autre commission; dans ce cas, le commissaire désigné est auditionné par la commission compétente à titre principal, en association avec l'autre ou les autres commissions (les commissions associées).

Le président élu de la Commission est pleinement consulté sur les dispositions à prendre.

Les commissions soumettent des questions écrites aux commissaires désignés en temps voulu avant les auditions. Pour chaque commissaire désigné, deux questions communes rédigées par la Conférence des présidents des commissions sont soumises, la première portant sur la compétence générale, l'engagement européen et l'indépendance personnelle, et la seconde sur la gestion du portefeuille et la coopération avec le Parlement. La commission compétente rédige trois autres questions. Dans le cas de commissions conjointes, celles-ci ont chacune le droit de rédiger deux questions.

La durée prévue pour chaque audition est de trois heures. Les auditions se déroulent dans des circonstances et conditions offrant aux commissaires désignés des possibilités identiques et équitables de se présenter et d'exposer leurs opinions.

Les commissaires désignés sont invités à présenter une déclaration orale d'introduction qui ne dépasse pas quinze minutes. Dans la mesure du possible, les questions posées au cours de l'audition sont regroupées par thème. L'essentiel du temps de parole est réparti entre les groupes politiques en faisant application, mutatis mutandis, de l'article 162. La conduite des auditions tend à développer un dialogue politique pluraliste entre les commissaires désignés et les députés. Avant la fin de l'audition, les commissaires désignés se voient offrir la possibilité de faire une brève déclaration finale.

Les auditions font l'objet d'une transmission audiovisuelle en direct. Un enregistrement indexé des auditions est mis à la disposition du public dans un délai de vingt-quatre heures.

c) Évaluation

Le président et les coordinateurs se réunissent immédiatement après l'audition pour procéder à l'évaluation de chacun des commissaires désignés. Ces réunions ont lieu à huis clos. Les coordinateurs sont invités à indiquer s'ils estiment que les commissaires désignés possèdent les compétences requises pour être membres du collège et pour remplir les fonctions spécifiques qui leur ont été assignées. La Conférence des présidents des commissions élabore un modèle de formulaire pour faciliter l'évaluation.

Dans le cas de commissions conjointes, les présidents et les coordinateurs des commissions concernées agissent conjointement tout au long de la procédure.

Chaque commissaire désigné fait l'objet d'une seule déclaration d'évaluation. Les avis de toutes les commissions associées à l'audition sont inclus.

Si des commissions demandent des informations supplémentaires pour compléter leur évaluation, le président, agissant pour leur compte, écrit au président élu de la Commission. Les coordinateurs tiennent compte de la réponse de ce dernier.

Si les coordinateurs ne parviennent pas à atteindre un consensus sur l'évaluation, ou à la demande d'un groupe politique, le président convoque une réunion plénière de la commission. Le président soumet en dernier recours les deux décisions au vote au scrutin secret.

Les déclarations d'évaluation des commissions sont adoptées et rendues publiques dans un délai de 24 heures après l'audition. Les déclarations sont examinées par la Conférence des présidents des commissions et communiquées ensuite à la Conférence des présidents. À moins qu'elle ne décide de demander de plus amples informations, la Conférence des présidents déclare, au terme d'un échange de vues, que les auditions sont closes.

Le président élu de la Commission présente l'ensemble du collège des commissaires désignés ainsi que leur programme au cours d'une séance du Parlement à laquelle le président du Conseil européen et le président du Conseil sont invités. Cette présentation est suivie d'un débat. Pour clore le débat, tout groupe politique ou quarante députés au moins peuvent déposer une proposition de résolution. L'article 123, paragraphes 3, 4 et 5, est applicable.

À la suite du vote sur la proposition de résolution, le Parlement décide par la voie d'un vote d'approuver ou non la nomination, en tant qu'organe, du président élu et des commissaires désignés. Le Parlement statue, par un vote par appel nominal, à la majorité des voix exprimées. Il peut reporter le vote à la séance suivante.

2. Les dispositions suivantes sont d'application pour le cas où la composition du collège des commissaires est modifiée ou bien si un changement substantiel de portefeuille a lieu en cours de mandat :
 - a) quand une vacance pour cause de démission volontaire, de démission d'office ou de décès doit être comblée, le Parlement, agissant avec diligence, invite le commissaire désigné à participer à une audition dans les mêmes conditions que celles qui sont énoncées au paragraphe 1 ;
 - b) dans le cas de l'adhésion d'un nouvel État membre, le Parlement invite le commissaire désigné à participer à une audition dans les mêmes conditions que celles qui sont énoncées au paragraphe 1 ;
 - c) dans le cas d'un changement substantiel de portefeuille, les commissaires concernés sont invités à se présenter devant les commissions compétentes avant d'assumer leurs nouvelles responsabilités.

Par dérogation à la procédure fixée au paragraphe 1, point c), huitième alinéa, lorsque le vote en plénière concerne la nomination d'un seul commissaire, il a lieu au scrutin secret.

Annexe 2

Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne (Journal Officiel, 20 novembre 2010) – Extrait

[...]

II. Responsabilité politique

2. Après que sa nomination a été proposée par le Conseil européen, le président désigné de la Commission présentera au Parlement des orientations politiques pour la durée de son mandat afin de permettre un échange de vues éclairé avec le Parlement avant le vote relatif à son élection.
3. Conformément à l'article 106 de son règlement, le Parlement prend contact avec le président élu de la Commission en temps utile avant l'ouverture des procédures relatives à l'approbation de la nouvelle Commission. Le Parlement prend en compte les observations formulées par le président élu.

Les membres de la Commission désignés assurent la divulgation, sans réserve, de toutes les informations pertinentes, conformément à l'obligation d'indépendance énoncée à l'article 245 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les procédures sont conçues de manière telle que toute la Commission désignée soit évaluée de façon ouverte, équitable et cohérente.

4. Chaque membre de la Commission assume la responsabilité politique de l'action menée dans le domaine dont il a la charge, sans préjudice du principe de collégialité de la Commission.

Il est de la responsabilité pleine et entière du président de la Commission d'identifier tout conflit d'intérêt qui empêche un membre de la Commission d'exercer ses fonctions.

Le président de la Commission est pareillement responsable de toute mesure ultérieure prise dans de telles circonstances et il en informe, immédiatement et par écrit, le président du Parlement.

La participation des membres de la Commission à des campagnes électorales est régie par le code de conduite des commissaires.

Les membres de la Commission qui participent activement à une campagne électorale en tant que candidats aux élections du Parlement européen devraient prendre un congé électoral sans rémunération à compter de la dernière période de session précédant les élections.

Le président de la Commission informe en temps utile le Parlement de sa décision d'accorder ce congé en indiquant l'identité du membre de la Commission qui assumera le portefeuille en question durant cette période de congé.

5. Si le Parlement demande au président de la Commission de refuser sa confiance à un membre de la Commission, le président de la Commission examinera avec soin s'il y a lieu de demander à ce membre de démissionner, conformément à l'article 17, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne. Le président exige la démission de ce membre ou expose au Parlement, durant la période de session suivante, les motifs de son refus.
6. Lorsqu'il devient nécessaire de prévoir le remplacement d'un membre de la Commission en cours de mandat en application de l'article 246, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement

de l'Union européenne, le président de la Commission examinera avec soin le résultat de la consultation du Parlement avant de donner son aval à la décision du Conseil.

Le Parlement veille à ce que ses procédures se déroulent avec la plus grande célérité, afin de permettre au président de la Commission d'examiner avec soin l'avis du Parlement avant que le nouveau membre soit nommé.

De même, conformément à l'article 246, troisième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lorsque la durée du mandat de la Commission restant à courir est courte, le président de la Commission examinera avec soin la position du Parlement.

7. Si le président de la Commission envisage de procéder à une redistribution des responsabilités entre les membres de la Commission durant son mandat en application de l'article 248 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il en informe le Parlement en temps utile pour permettre la consultation parlementaire sur ces changements. La décision du président de redistribuer les portefeuilles peut prendre effet immédiatement.
8. Lorsque la Commission présente une révision du code de conduite des commissaires en matière de conflit d'intérêts ou de comportement éthique, elle sollicite l'avis du Parlement. [...]

La Fondation a été créée en 1978 par Jean Monnet lui-même, l'un des pères fondateurs des Communautés européennes, qui lui a confié l'ensemble de ses archives. Institution indépendante d'utilité publique, non-partisane et non-militante, elle bénéficie du soutien de l'État de Vaud, de la Confédération suisse et de la Ville de Lausanne. Elle déploie ses activités depuis la Ferme de Dorigny, située au cœur du campus de l'Université de Lausanne, son principal partenaire.

Elle conserve aujourd'hui de nombreux autres fonds d'archives privés qu'elle met en valeur, notamment ceux de Robert Marjolin et les papiers européens de Robert Schuman, ainsi que des documents iconographiques et audiovisuels. Elle abrite une bibliothèque spécialisée et un centre de documentation européenne. Elle recueille les témoignages d'acteurs et témoins dans le cadre de ses programmes d'interviews filmées. Elle met ainsi à disposition des utilisateurs, notamment des chercheurs, un ensemble cohérent de ressources documentaires sur les origines et les développements de la construction européenne et les relations Suisse – Europe. La Fondation attribue chaque année sa Bourse Henri Rieben à plusieurs doctorants avancés.

A la faveur du rayonnement de ce patrimoine et de la collaboration entre Jean Monnet et le professeur Henri Rieben qui présida la Fondation jusqu'en 2005, la Fondation est devenue un lieu incontournable de rencontre, de débats et de réflexion sur de grands enjeux d'actualité européenne. Elle organise régulièrement des conférences, des dialogues européens et des colloques internationaux, nouant des partenariats avec des institutions de grande renommée. Elle décerne périodiquement sa Médaille d'or à des personnalités politiques de premier plan ayant œuvré à l'intérêt commun des Européens. Elle accueille aussi de nombreux visiteurs et des chercheurs qu'elle assiste dans leurs travaux, en plus de contribuer à la formation des étudiants.

Une mission éditoriale vient compléter l'éventail de ses activités, avec la collection des Cahiers rouges créée par Henri Rieben en 1957, coéditée avec *Economica* depuis 2007 et qui compte à ce jour 215 ouvrages. En 2014, une nouvelle série de publications légères, la Collection débats et documents, a été lancée. Ces publications tendent à valoriser le patrimoine documentaire de la Fondation, ses événements publics, ou encore l'expertise de ses membres et partenaires.

Chaque année se réunit l'assemblée générale du Conseil de la Fondation qui se compose de 500 membres environ, venus de tous horizons, ainsi que son Comité scientifique. Pat Cox, ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international, préside la Fondation et son Conseil exécutif depuis le 1^{er} janvier 2015. Ses prédécesseurs sont José Maria Gil-Robles (2009 – 2014), ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international; Bronisław Gerek (2006 – 2008), député au Parlement européen et ancien ministre des affaires étrangères de Pologne; et Henri Rieben (1978 – 2005), professeur à l'Université de Lausanne. L'institution est dirigée depuis 2012 par Gilles Grin, docteur en relations internationales, par ailleurs chargé de cours à l'Université de Lausanne. Régis Clavé, historien, en est le directeur adjoint et responsable des archives.

Numéros déjà parus dans la Collection

Ferry, Jean-Marc: *Les voies de la relance européenne*, numéro 1, avril 2014, 51 pp.

Grin, Gilles: *Méthode communautaire et fédéralisme: le legs de Jean Monnet à travers ses archives*, numéro 2, septembre 2014, 27 pp.

Cox, Pat: *De la crise économique à une crise politique dans l'Union européenne?*, numéro 3, septembre 2015, 59 pp.

Cox, Pat: *From Economic Crisis to Political Crisis in the European Union?*, issue 3, September 2015, 55 pp.



Fondation
Jean Monnet
pour l'Europe

www.jean-monnet.ch

Le rôle du Parlement européen dans l'investiture de la Commission européenne et de son président s'est constamment renforcé au fil de la révision des traités, tandis que la motion de censure était prévue dès le traité CECA. La pratique des relations interinstitutionnelles, et notamment des *hearings* des candidats au poste de commissaire, ne laisse plus de doute sur la responsabilité politique de la Commission devant le Parlement européen. Il en résulte un véritable système parlementaire, fût-il *sui generis* dès lors qu'une partie du pouvoir exécutif relève du Conseil européen et du Conseil, que le Parlement européen contrôle seul la Commission, et qu'il ne peut être dissout. Mais un système parlementaire garant de la démocratie européenne.

José Maria Gil-Robles est ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international. Il a présidé la Fondation Jean Monnet pour l'Europe de 2009 à 2014. Il est membre de l'Académie royale des sciences économiques et financières d'Espagne

ISSN 2296-7710



9 772296 771001

Fondation Jean Monnet pour l'Europe

Ferme de Dorigny – CH-1015 Lausanne

secr@fjme.unil.ch – Tél. +41 21 692 20 90 – Fax +41 21 692 20 95

Réalisation et impression : atelier Kinkin – www.kinkin.ch