

# Les auditions parlementaires des commissaires désignés

## Une étape décisive de la procédure d'investiture

### SYNTHÈSE

Les auditions des commissaires désignés devant les commissions du Parlement européen sont indispensables pour que le Parlement puisse prendre la décision d'approuver ou de rejeter le collège proposé en disposant de tous les éléments nécessaires. Chaque commissaire désigné est soumis à une seule audition, devant une ou plusieurs commissions parlementaires, après avoir répondu à un questionnaire écrit et présenté sa déclaration d'intérêts.

Par le passé, les candidats se sont souvent vu reprocher leur manque de connaissances spécialisées dans le domaine dont ils devaient être chargés, leurs réponses vagues ou leur réticence à prendre des engagements, voire l'existence d'éventuels conflits d'intérêts en rapport avec leur portefeuille et de doutes quant à leur intégrité. À partir de l'investiture de 2004, le Parlement a fait usage de son rôle dans la nomination de la Commission pour demander le remplacement de certains candidats controversés et la modification de certains portefeuilles, bien qu'il puisse uniquement rejeter ou accepter le collège dans son ensemble.

Si certains experts mettent en garde contre une politisation excessive des auditions, d'autres se félicitent du renforcement de la responsabilité de la Commission vis-à-vis du Parlement et voient l'approfondissement du lien politique entre les deux institutions comme une étape vers la démocratisation du processus décisionnel de l'Union. Les auditions sont devenues un élément essentiel permettant au Parlement de demander des comptes à la Commission. Le Parlement y voit aussi de plus en plus un moyen d'affirmer son rôle dans la définition des priorités au niveau de l'Union.

*Il s'agit d'une version mise à jour et étoffée du [briefing élaboré en 2014](#) par Eva-Maria Poptcheva.*



#### Dans le présent briefing

- Le rôle du Parlement dans la désignation des commissaires
- La procédure d'audition
- Les questions critiques des auditions antérieures
- Renforcer la responsabilité démocratique de la Commission

# Le rôle du Parlement dans la désignation des commissaires

## Influence croissante

À l'origine, les commissaires étaient nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres pour un mandat renouvelable de quatre ans ([article 158 du traité CEE](#)). La Commission était composée de neuf membres, les petits États membres désignant un commissaire et les grands États membres (France, Allemagne et Italie) deux. Les traités fondateurs n'associaient pas le Parlement européen à la procédure de nomination de la Commission, mais les présidents de la Commission [avaient pour habitude de prononcer](#) une déclaration de politique générale devant le Parlement lors de leur entrée en fonction. Une fois la Commission en fonction, le Parlement pouvait adopter une motion de censure visant l'ensemble du collège. Dans les années 1970 et 1980, le Parlement a insisté pour être associé à la procédure d'investiture afin de donner plus de légitimité démocratique à la Commission. Ses efforts ont conduit à [l'introduction d'un vote de confiance](#) à l'égard de la Commission désignée dès 1981, sans que cela soit exigé par les traités.

Toutefois, ce n'est qu'en 1993, avec le traité de Maastricht, que le Parlement a obtenu un rôle officiel dans la procédure de nomination, grâce à l'alignement des mandats du Parlement et de la Commission (5 ans) et à l'obligation, pour les gouvernements des États membres, de consulter le Parlement avant de nommer le président ou la présidente de la Commission. De même, le traité exigeait que le président ou la présidente et les commissaires soient soumis à un vote d'approbation du Parlement ([article 158 du traité CE](#)). Le Parlement a adapté son règlement intérieur aux nouvelles dispositions du traité, en prévoyant que le président ou la présidente de la Commission fasse une déclaration, suivie d'un débat, devant le Parlement ([article 29](#)) et que les commissaires désignés soient entendus par les commissions parlementaires ([article 29 bis](#)) avant le vote d'approbation. La première Commission soumise à de telles «auditions» a été la Commission Santer en 1995, bien que le président Jacques Santer ait accepté la nouvelle procédure seulement après avoir reçu l'assurance du Président du Parlement qu'il n'y aurait pas de vote parlementaire sur les différents commissaires désignés<sup>1</sup>. Ces «**auditions de confirmation**» s'inspiraient des auditions tenues par le Congrès des États-Unis lors de nominations présidentielles aux postes judiciaires et exécutifs<sup>2</sup>.

Les traités d'Amsterdam et de Nice ont apporté de nouvelles modifications à la composition de la Commission et à la procédure de nomination. En prévision du futur élargissement de l'Union vers l'Est, le traité de Nice a réduit le nombre de commissaires par l'adoption du principe d'«un commissaire par État membre» ([article 4 du protocole sur l'élargissement de l'Union européenne](#)). Les cinq grands États membres (l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni) ont donc perdu leur deuxième commissaire, cette disposition ayant été appliquée pour la première fois à la première Commission Barroso (2004).

En ce qui concerne la procédure de nomination, le traité d'Amsterdam a renforcé le rôle du Parlement dans l'élection du président de la Commission en prévoyant un vote d'approbation distinct pour le candidat désigné par les États membres (et pas seulement une consultation) ([article 214 du traité CE](#)). De même, le traité d'Amsterdam a confié aux États membres la tâche de désigner les autres personnalités qu'ils envisageaient de nommer membres de la Commission d'un commun accord avec le président élu (et pas seulement en consultation avec lui), un changement qui a donné au président élu de la Commission le pouvoir formel d'opposer son veto à la liste des commissaires. Le traité de Nice a associé le Conseil à la procédure en le chargeant de désigner le président (en se réunissant au niveau des chefs d'État ou de gouvernement) et les membres de la Commission à la majorité qualifiée. Le consensus de tous les États membres n'était plus requis par les traités pour désigner le candidat à la présidence ([article 214 du traité CE](#)), bien qu'il soit resté la règle dans la pratique. En 2014, toutefois, Jean-Claude Juncker a été nommé à la majorité qualifiée, puisque deux États membres ont voté contre sa nomination.

## Situation actuelle

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a rendu plus explicite le lien entre la désignation de la Commission et les élections européennes et, partant, la *parlementarisation*<sup>3</sup> du processus conduisant à la nomination de la Commission: les traités obligent le Conseil européen à «tenir compte des élections au Parlement européen» lorsqu'il propose un candidat à la présidence de la Commission. En outre, ils confèrent au Parlement le pouvoir d'«élire» (et pas seulement d'approuver) le président de la Commission. Cette modification a ouvert la voie au processus des *Spitzenkandidaten*, qui a conduit à l'élection de Jean-Claude Juncker en 2014. Toutefois, à la suite des élections européennes de 2019, aucun de ces candidats n'a été choisi et c'est Ursula von der Leyen qui a finalement été élue présidente de la Commission au mois de juillet. Pour les autres membres du collège, le traité de Lisbonne a introduit plusieurs modifications relatives à la composition du collège, aux critères de sélection et à la procédure de nomination.

### Composition du collège: une éventuelle réduction du nombre de commissaires?

Face à l'augmentation du nombre de commissaires (de 9 à 28) résultant des élargissements successifs de l'Union et de la décision de s'en tenir à «un commissaire par État membre», des préoccupations se sont élevées quant à la capacité de la Commission d'agir et d'adopter des décisions en tant qu'organe collégial, d'assurer la coordination entre les membres de la Commission et d'éviter les chevauchements de compétences et les inefficacités<sup>4</sup>. Le traité de Lisbonne prévoyait une Commission qui serait composée d'un nombre de membres correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres à compter de novembre 2014, à moins que le Conseil européen n'en décide autrement par une décision unanime (article 17, paragraphe 5, du traité UE). La composition de la Commission devait garantir une rotation égale entre les ressortissants des différents États membres et refléter l'éventail démographique et géographique de tous les États membres, comme l'exigent l'article 17, paragraphe 5, du traité UE, et l'article 244 du traité FUE. Toutefois, cette disposition n'a pas encore été appliquée, le Conseil européen ayant décidé en 2013 de maintenir un commissaire par État membre pour la Commission 2014-2019 et, en juin 2019, décidé de ne pas modifier cette disposition pour la Commission 2019-2024. En tout état de cause, la Commission 2019-2024 devrait n'avoir que 27 membres, puisqu'aucun candidat du Royaume-Uni n'a été nommé. Le Royaume-Uni devant quitter l'Union européenne le 31 octobre, le gouvernement du Royaume-Uni a annoncé son intention de ne pas nommer de candidat, et de ne pas s'opposer à l'adoption de la liste de candidats en août 2019.

### Critères à remplir par les commissaires désignés

Le traité de Lisbonne a également introduit des modifications en ce qui concerne les critères qui doivent guider le choix des membres de la Commission. Les commissaires doivent être choisis en tenant compte de leurs compétences générales et de leur indépendance, mais aussi de leur engagement européen, critère introduit par le traité de Lisbonne. L'indépendance, y compris des gouvernements nationaux, est une exigence clairement liée au fait que la Commission est l'institution de l'Union qui promeut l'intérêt général (et non national) de l'Union (article 17, paragraphe 3, du traité UE). Malgré cela, selon certains auteurs, les États membres essaient d'influencer la Commission en désignant des commissaires loyaux (c'est-à-dire des personnes appartenant au parti gouvernemental) ou en procédant à des nominations qui garantissent un portefeuille important à leur commissaire (nominations de responsables politiques de haut niveau ou connus du public)<sup>5</sup>. Le règlement intérieur du Parlement inclut d'autres critères à prendre en compte lors de l'évaluation des futurs commissaires, à savoir la connaissance spécifique du portefeuille, les compétences en matière de communication et l'équilibre entre les hommes et les femmes (article 1<sup>er</sup>, annexe VII).

### Désignation des membres de la Commission: qui fait quoi?

En ce qui concerne les commissaires et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est également vice-président de la Commission (article 17, paragraphe 5, du traité UE), le traité de Lisbonne prévoit deux procédures de nomination

différentes. Le haut représentant est nommé par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission (article 18, paragraphe 1, du traité UE), tandis que tous les autres commissaires sont proposés par les gouvernements des États membres et désignés par le Conseil d'un commun accord avec le président élu de la Commission (article 17, paragraphe 7, du traité UE). Généralement, la composition de la Commission ne reflète donc pas l'équilibre politique du Parlement européen, mais plutôt celui des gouvernements nationaux, la politique paneuropéenne des partis jouant un rôle mineur dans la sélection des différents commissaires désignés<sup>6</sup>. En cela, le cadre institutionnel de l'Union se distingue clairement de celui des démocraties parlementaires, où la composition du gouvernement reflète généralement la majorité parlementaire, face à laquelle l'exécutif national est également collectivement responsable. Toutefois, avec le renforcement du rôle du Parlement dans la procédure, une majorité claire au Parlement pourrait, à l'avenir, tenter de faire pression sur le Conseil afin que les résultats des élections européennes soient davantage pris en compte lors de la nomination des commissaires. De même, le rôle joué par le président élu de la Commission dans le processus de nomination semble évoluer. Il n'est certes pas en mesure d'infléchir la composition du collège de la même manière qu'un premier ministre dans une démocratie parlementaire, mais certains présidents élus ont su utiliser le [pouvoir](#) dont ils disposent actuellement d'opposer leur veto aux futurs commissaires et d'attribuer les responsabilités au sein de la Commission pour plaider pour des candidats spécifiques ou pour certains profils<sup>7</sup>. C'est ce qu'Ursula von der Leyen [s'est engagée](#) à faire pour veiller à l'équilibre entre les hommes et les femmes au sein de son collège.

Le [5 août 2019](#), le Conseil européen, en accord avec Ursula von der Leyen, présidente élue de la Commission, a nommé Josep Borrell Fontelles haut représentant. Le [10 septembre 2019](#), le Conseil a nommé, d'un commun accord avec M<sup>me</sup> von der Leyen, les autres candidats proposés pour intégrer la Commission, constituée de 12 femmes et 13 hommes. Le même jour, la présidente élue a présenté la [structure](#) de la future Commission pour refléter les priorités exposées dans ses [orientations politiques](#). La future Commission [devrait avoir](#) huit vice-présidents, dont le haut représentant, et trois vice-présidents exécutifs (Timmermans, Vestager et Dombrovskis) qui assumeront quant à eux un double rôle en tant que commissaires chargés d'un portefeuille donné, d'une part, et coordinateurs chargés de l'un des éléments centraux du programme de la présidente élue, d'autre part. Les autres vice-présidents ne devraient assumer que cette seconde fonction, en dehors du haut représentant, qui sera chargé du Service européen pour l'action extérieure et des aspects extérieurs des travaux de l'ensemble des commissaires. Tous les membres du collège travailleront dans le cadre de différents groupes et groupes de projet, qui seront créés pour assurer une meilleure coordination des priorités de la présidente élue. Chacun de ces groupes sera présidé par le vice-président (exécutif) correspondant.

#### Les dernières étapes de la procédure: vote d'approbation du Parlement.

Une fois les candidats nommés, la Commission doit obtenir l'approbation du Parlement à la majorité des suffrages exprimés ([article 125, paragraphe 7, du règlement intérieur du Parlement](#)) avant d'être nommée par le Conseil européen. Les «auditions» des commissaires et du haut représentant ne sont pas prévues dans les traités, mais sont requises en vertu du règlement intérieur du Parlement ([article 125 et annexe VII](#)). Elles constituent le pendant nécessaire de l'obligation d'obtenir l'approbation du Parlement, laquelle n'aurait pas lieu d'être si celui-ci ne pouvait pas évaluer l'aptitude des candidats.

En vertu des traités, une fois que le Parlement a élu le président de la Commission à la majorité des membres qui le composent, il ne peut que rejeter ou élire la Commission dans son intégralité, et non les différents commissaires désignés, de même que de nombreux parlements dans des démocraties parlementaires ne peuvent pas procéder à des votes sur les autres membres du gouvernement que le premier ministre. Cette situation découle de la responsabilité collective de la Commission en tant qu'organe collégial. Toutefois, la menace du rejet de la Commission désignée s'est révélée être un puissant moyen d'encourager les gouvernements nationaux à remplacer les commissaires auxquels le Parlement était opposé et certains considèrent qu'il s'agit d'un pas en avant vers la responsabilité individuelle des commissaires vis-à-vis du Parlement, une tendance qui, à terme, mettrait à rude épreuve le caractère collégial de la Commission<sup>8</sup>.

## La procédure d'audition

La procédure applicable à l'organisation des auditions est définie à l'article 125 et à l'annexe VII du règlement intérieur du Parlement. Une fois nommés et en fonction de l'attribution des portefeuilles au sein du collège, les commissaires désignés sont invités par le Président du Parlement à se présenter devant les commissions ou organes appropriés. Les auditions sont organisées par la Conférence des présidents sur recommandation de la Conférence des présidents des commissions. Le président et les coordinateurs de chaque commission sont chargés d'en définir les modalités. Les auditions sont publiques et sont retransmises en direct.

### Examen des déclarations d'intérêts des commissaires désignés.

Chaque commissaire désigné est soumis à une seule audition, mais auparavant, la commission des affaires juridiques du Parlement examine la déclaration d'intérêts financiers présentée par chacun d'eux afin de confirmer l'absence de conflit d'intérêts en lien avec leur futur portefeuille au sein de la Commission. À l'issue des auditions de 2014, la commission des affaires juridiques [a analysé](#) le processus et la portée du contrôle exercé par le Parlement sur les déclarations d'intérêts. Le règlement intérieur du Parlement a ensuite été modifié en [2016](#) afin de faire de l'examen de la déclaration d'intérêts financiers des commissaires désignés une condition préalable à la tenue de l'audition par la commission compétente.

Conformément à l'actuel règlement intérieur du Parlement, si la commission des affaires juridiques a des réserves quant à la déclaration d'intérêts financiers présentée par un commissaire désigné, elle peut demander des informations complémentaires et inviter le commissaire désigné à une discussion. Si un conflit d'intérêts est décelé, la commission des affaires juridiques rédige des recommandations pour régler le conflit et, en dernier recours, peut déclarer que le commissaire désigné en question n'est pas apte à assumer les fonctions qu'il est prévu de lui conférer au sein de la Commission. Dans un tel cas, le règlement intérieur prévoit que le Président du Parlement informe le président élu de la Commission, qui décide alors des mesures à prendre. Bien que les conséquences d'une évaluation négative de la déclaration d'intérêts présentée par un commissaire désigné ne soient pas clairement définies, le règlement intérieur du Parlement prévoit la suspension de la procédure de nomination du commissaire désigné en question jusqu'à ce qu'une solution au conflit d'intérêts ait été trouvée ou que le président élu ait décidé des mesures à prendre. Néanmoins, si le président élu de la Commission ne tenait pas compte de l'avis négatif, cela mettrait en péril l'approbation de l'ensemble du collège des commissaires par le Parlement.

Le Parlement s'est également efforcé de renforcer le contrôle exercé sur la future Commission en étendant la portée des déclarations d'intérêts, puisqu'elles étaient jugées trop limitées et ambiguës. Après que le Parlement [eut demandé](#) la modification du [code de conduite des commissaires de 2011](#), le [code de conduite de 2018](#) a étendu la portée de la déclaration d'intérêts que les membres de la Commission doivent présenter en y intégrant, entre autres, tous les intérêts financiers d'une valeur supérieure à 10 000 EUR (qu'ils soient ou non susceptibles de constituer un conflit d'intérêts); les intérêts financiers des enfants mineurs, lorsqu'ils pourraient être considérés comme susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts; l'appartenance à des associations, partis politiques, syndicats, ONG ou autres organes si leurs activités visent à influencer ou à affecter l'exercice de fonctions publiques. De même, le nouveau code de conduite prévoit que les commissaires désignés mettent leur déclaration d'intérêts à la disposition du Parlement en temps utile pour que ce dernier puisse l'examiner.

### Organisation des auditions: commission compétente et attribution du temps de parole.

Les auditions peuvent avoir lieu devant les commissions ou organes appropriés une fois que la commission des affaires juridiques a examiné les déclarations des commissaires désignés. Si le portefeuille d'un commissaire désigné relève du domaine de compétences d'une seule commission parlementaire, seule cette dernière participera à l'audition (**commission compétente**). Les auditions peuvent toutefois réunir plusieurs commissions parlementaires. Si le portefeuille d'un



commissaire désigné relève à égalité de la compétence de plusieurs commissions, le candidat est soumis à une audition conjointe de ces commissions (**commissions conjointes**). En revanche, si le portefeuille d'un commissaire désigné relève principalement de la compétence d'une commission et seulement dans une moindre mesure de celle d'autres commissions, le commissaire désigné sera entendu par la commission principalement concernée et les autres commissions pourront également participer à l'audition (**commissions associées**). Les portefeuilles relèvent fréquemment de la compétence de plusieurs commissions parlementaires, c'est pourquoi, en [2014](#), neuf auditions ont eu lieu avec des commissions conjointes et neuf avec des commissions associées. En ce qui concerne les commissaires désignés (ou les vice-présidents) devant exercer des compétences transversales, il est possible d'utiliser une **formule différente** à condition que la commission compétente y participe. Comme il est impossible de mobiliser toutes les commissions pour des auditions individuelles, même si le portefeuille touche à leur domaine de compétences, le Parlement [a proposé](#) une formule différente à l'issue de l'expérience de 2014: une réunion de la Conférence des présidents ou de la Conférence des présidents des commissions ouverte aux membres de la commission compétente. En 2014, une audition devant la Conférence des présidents ouverte à tous les députés a été la [formule](#) utilisée pour le premier vice-président, Frans Timmermans, dont les compétences avaient une nature clairement horizontale.

Les commissions adressent des **questions écrites** aux commissaires désignés avant les auditions. Les commissaires désignés reçoivent **deux questions communes** formulées par la Conférence des présidents des commissions. La première concerne leur compétence générale, leur engagement européen et leur indépendance personnelle. La deuxième porte sur la gestion de leur portefeuille et sur leur coopération avec le Parlement. La commission compétente pour l'organisation de l'audition formule **cinq questions thématiques** sur leurs principales priorités et initiatives législatives. Les commissions conjointes peuvent poser trois questions chacune. Les sous-questions ne sont pas autorisées. Les commissions associées ne font que participer aux auditions, où elles peuvent poser des questions orales aux commissaires désignés. Les curriculum vitæ des commissaires désignés et leurs réponses aux questions écrites sont publiés sur le site internet du Parlement avant leur audition.

Chaque audition dure **trois heures**. Les commissaires désignés font une déclaration liminaire ne dépassant pas 15 minutes. S'ensuit alors une session de questions-réponses. Au cours des [auditions de 2014](#), la Conférence des présidents avait décidé que 45 questions seraient posées. Dès lors, aucune commission n'a procédé à un «ping pong» systématique de questions et réponses, même si certaines commissions ont permis certains échanges de questions-réponses de ce genre ou quelques questions de suivi. Dans l'optique de rendre les auditions plus souples et dynamiques, le règlement intérieur actuel prévoit une audition comportant 25 questions au maximum, une question de suivi pouvant être posée immédiatement après par le même député dans le cadre du temps de parole qui lui est alloué. Le temps de parole est attribué aux députés en tenant compte de la taille de chacun des groupes politiques (y compris les députés non inscrits), comme en dispose [l'article 171 du règlement intérieur](#). Afin d'éviter les répétitions, les questions sont regroupées par thème. Les commissaires désignés peuvent également prononcer une brève allocution de clôture.

Les auditions de 2019 [devraient avoir lieu](#) du 30 septembre (après-midi) au 8 octobre. Les vice-présidents désignés et les vice-présidents exécutifs désignés passeront en dernier, la dernière journée leur étant spécifiquement consacrée. Onze auditions [sont prévues](#) selon la formule des commissions conjointes, neuf de ces auditions faisant également intervenir des commissions associées supplémentaires. Dix autres auditions sont prévues selon la formule des commissions associées. Dans de nombreux cas, des commissions invitées participeront également. Les auditions des vice-présidents exécutifs seront menées par les commissions parlementaires correspondantes, puisque le Parlement a jugé primordial que les commissions concernées examinent si les candidats conviennent pour leur important portefeuille opérationnel.

### Évaluation des commissaires désignés après les auditions.

Le président et les coordinateurs de la commission chargée de l'audition (ou des commissions conjointes) se réunissent à huis clos après l'audition pour **évaluer** la capacité du commissaire

désigné à faire partie de la Commission européenne et son aptitude à gérer le portefeuille qui doit lui être attribué. Chaque commissaire désigné fait l'objet d'une seule lettre d'évaluation, qui comporte les avis des éventuelles commissions associées. Si les coordinateurs approuvent ou rejettent à l'unanimité le commissaire désigné, une lettre d'approbation ou de rejet est alors présentée. Si des coordinateurs représentant une majorité d'au moins les deux tiers des membres de la commission approuvent la prestation du candidat, la lettre d'approbation indique que le candidat a été approuvé à une large majorité des membres de la commission et les avis minoritaires sont mentionnés si nécessaire. Si la majorité des deux tiers n'est pas atteinte, les coordinateurs demandent des informations complémentaires au commissaire désigné au moyen de questions écrites et, si la majorité n'est toujours pas atteinte, ils peuvent demander une audition plus brève, d'une durée d'une heure et demie, sous réserve de l'approbation de la Conférence des présidents. S'il n'est toujours pas possible de parvenir à la majorité des deux tiers des coordinateurs, le président convoque une réunion de la commission et procède d'abord à un vote sur l'aptitude du candidat à devenir membre de la Commission européenne, puis à un vote sur sa capacité à mener à bien les missions qui lui seront confiées. Les lettres d'évaluation de la commission doivent être transmises sous 24 heures à compter de l'achèvement de l'évaluation. Ces lettres sont examinées par la Conférence des présidents des commissions et transmises à la Conférence des présidents pour garantir le contrôle horizontal des résultats des évaluations. La Conférence des présidents déclare ensuite les auditions closes et autorise la publication de l'ensemble des lettres d'évaluation, qui est effectuée immédiatement.

Après la clôture des auditions, le président élu présente le collège des commissaires et son programme en plénière. Les présidents du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne sont conviés à cette séance. La déclaration est suivie d'un débat, et tout groupe politique ou au moins un vingtième des députés du Parlement (seuil bas) peuvent déposer une proposition de résolution. Enfin, l'ensemble de la Commission est approuvé par un vote en plénière, qui nécessite la majorité des voix, par appel nominal. La nouvelle Commission peut ensuite être officiellement désignée par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée.

La Conférence des présidents des commissions du Parlement examinera les lettres d'évaluation de toutes les auditions le 15 octobre. Le 17 octobre, la Conférence des présidents devrait déclarer les auditions closes. Le Parlement devrait alors procéder à un vote en plénière sur l'ensemble du collège des commissaires le 23 octobre.

## Les questions critiques des auditions antérieures

La première Commission qui a été soumise aux auditions était celle de Jacques Santer en 1995; les commissions parlementaires avaient alors formulé de nombreuses observations critiques à l'égard de certains commissaires désignés et demandé qu'un autre portefeuille soit attribué à l'Irlandais Pdraig Flynn. La principale critique concernait le manque de connaissances spécialisées de certains candidats au sujet de leur portefeuille, ainsi que leurs réponses vagues et leur réticence à prendre des engagements, invoquant le processus décisionnel collégial de la Commission. Par conséquent, lors des auditions ultérieures, les commissaires désignés ont étudié de façon plus approfondie leurs domaines d'action concrets et ont même pris de véritables engagements et signé des engagements proposés par une commission parlementaire, pratique qui a été instaurée par la commission des affaires économiques et monétaires en 2010, avec Joaquín Almunia, Michel Barnier et Olli Rehn.

Le Parlement a insisté pour la première fois, en 2004, pour qu'un commissaire désigné soit remplacé. L'Italien Rocco Buttiglione avait notamment essuyé de vives critiques en raison de propos tenus sur le rôle des femmes et sur les homosexuels. Le président élu José Manuel Barroso a donc été contraint de demander au Parlement de reporter son vote, et a présenté deux nouveaux commissaires désignés et effectué un changement dans un autre portefeuille. Le gouvernement italien a retiré la nomination de Rocco Buttiglione, pour le remplacer par Franco Frattini, qui a alors hérité du portefeuille de la justice, de la liberté et de la sécurité de son prédécesseur écarté. La Lettonie a, elle aussi, retiré la nomination d'Ingrīda Ūdre, en raison de sa possible implication dans des

malversations politiques et juridiques, et Andris Piebalgs a été nommé à sa place. Le commissaire désigné László Kovács, qui avait fait l'objet de critiques en raison de son manque de préparation et de connaissances spécifiques sur son futur portefeuille (l'énergie) s'est vu attribuer un portefeuille différent au final (fiscalité et union douanière)<sup>9</sup>. En 2009, l'attention s'est portée sur la candidate bulgare Rumiana Jeleva, dont les relations d'affaires avaient été pointées du doigt et les compétences dans les domaines liés à son portefeuille remises en cause lors de son audition. En conséquence, le gouvernement bulgare a retiré sa nomination et proposé à sa place Kristalina Georgieva.

En 2014, la nomination d'Alenka Bratušek, ancienne première ministre slovène, au poste de vice-présidente chargée de l'union de l'énergie a été rejetée par la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire et la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie en raison de sa connaissance insuffisante du portefeuille et de préoccupations éthiques en raison de sa nomination en tant que commissaire désignée par un gouvernement dirigé par elle-même. La Slovénie a retiré sa nomination et nommé à sa place Violeta Bulc, qui est devenue commissaire chargée des transports. Tibor Navracsics, nommé par le gouvernement hongrois, a reçu un vote d'approbation en tant que commissaire désigné, mais pour un autre portefeuille que celui prévu (éducation, jeunesse, culture et citoyenneté), des députés ayant critiqué l'attribution de compétences liées à la citoyenneté en raison de ses liens étroits avec le premier ministre de Hongrie. Les deux votes négatifs ont poussé le président élu Jean-Claude Juncker à modifier la répartition des compétences initialement prévue pour s'assurer l'approbation du Parlement.

## Renforcer la responsabilité démocratique de la Commission

Les auditions des commissaires désignés ont contribué à stimuler la dynamique politique dans les relations entre le Parlement et la Commission, de façon semblable à ce qui existe dans le contexte national. De nombreux experts et parties prenantes reconnaissent que cette procédure a permis de politiser davantage la Commission européenne<sup>10</sup> et aussi, par conséquent, le processus décisionnel de l'Union, ce que beaucoup d'observateurs considèrent comme une étape nécessaire vers une démocratisation accrue. De même, il est communément admis que les auditions jouent un rôle considérable dans la responsabilité de la Commission vis-à-vis du Parlement. Cette épreuve, une fois passée, renforce les positions des nouveaux commissaires, ce qui importe d'autant plus que le Parlement multiplie ses efforts pour contribuer, conjointement avec la Commission et le Conseil, à l'élaboration de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union ([article 17, paragraphe 1, du traité UE](#)). Les auditions pourraient, dès lors, servir de base à la définition d'un programme politique plus fort au niveau de l'Union.

Néanmoins, tout le monde ne salue pas la politisation croissante des auditions parlementaires. D'aucuns avancent qu'une Commission décidée par le Parlement ne serait pas suffisamment indépendante et n'aurait pas la légitimité requise pour s'acquitter de ses missions traditionnelles, notamment, de gardienne des traités ou de monopole de l'initiative législative<sup>11</sup>. Certains experts critiquent le fait que les commissaires désignés soient évalués lors de ces auditions sur leur compétence concernant le portefeuille qui leur est attribué, alors que les traités disposent que les commissaires sont choisis en raison «de leur compétence générale et de leur engagement européen». Par ailleurs, certains observateurs estiment que l'appréciation de la position politique des différents commissaires désignés est contradictoire avec le fait que le Parlement ne peut qu'approuver ou rejeter l'ensemble de la Commission. La possibilité, pour le Parlement, de rejeter le collègue dans son ensemble si ne serait-ce qu'un seul commissaire désigné ne donne pas satisfaction dans le cadre des auditions est en effet considérée comme une mesure disproportionnée<sup>12</sup>. Certains estiment que l'attitude nettement plus combative adoptée par les familles politiques européennes à l'égard des candidats de familles politiques rivales pendant les auditions entraîne un rapport de force non seulement au sein du triangle institutionnel (Parlement européen, Conseil et Commission), mais également entre les groupes politiques au Parlement. Cette situation pourrait compromettre les possibilités futures de former des majorités stables au cours de la législature.



## PRINCIPALES RÉFÉRENCES

Renke Deckarm, 'Assessing the effect of the European elections' *Spitzenkandidaten* procedure on the constitution of the European Commission', *European Politics and Society*, vol. 18, 2017, pp. 199-217.

Anchrit Wille, *The normalisation of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

Catherine Moury, '[Explaining the European Parliament's right to appoint and invest the Commission](#)', *West European Politics*, vol. 30, 2007, pp. 367-391.

## NOTES

- <sup>1</sup> Thomas Beukers, 'The Barroso Drama: Enhancing Parliamentary control over the European Commission and the Member States', *European Constitutional Law Review*, No 2 (2006), pp. 24-25.
- <sup>2</sup> Ibidem, p. 24.
- <sup>3</sup> Pour différents avis à ce sujet voir, entre autres, Thomas Christiansen 'After the *Spitzenkandidaten*: fundamental change in the EU's political system?', *West European Politics*, vol. 39, 2016; Sergio Fabbrini, 'The European Union and the puzzle of Parliamentary government', *Journal of European Integration*, vol. 37, 2015; Simon Hix, *What's wrong with the European Union and how to fix it*, Polity, Londres, 2008.
- <sup>4</sup> Voir Robert Böttner, 'The size and structure of the European Commission: legal issues surrounding project teams and a (future) reduced College'. *European Constitutional Law Review*, vol. 14, 2018, pp. 37-61.
- <sup>5</sup> Voir ibidem, pp. 208-209; Holger Doring, 'The composition of the college of Commissioners. Patterns of Delegation', *European Union Politics*, vol. 8, 2007, pp. 207-228.
- <sup>6</sup> Renke Deckarm, 'Assessing the effect of the European elections' *Spitzenkandidaten* procedure on the constitution of the European Commission', *European Politics and Society*, vol. 18, 2017, pp. 207-209.
- <sup>7</sup> Anchrit Wille, *The normalisation of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*. Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 66-68; Renke Deckarm, op. cit., pp. 209-211.
- <sup>8</sup> Thomas Beukers, op. cit., p. 53.
- <sup>9</sup> Pour une analyse détaillée de l'ensemble du processus, voir Thomas Beukers, op. cit.
- <sup>10</sup> Anchrit Wille, op.cit., pp. 57-96; Julie Smith, *Reinvigorating European elections. The implications of electing the European Commission*. Chatham House, Londres, 2005, pp. 61-94.
- <sup>11</sup> Sergio Fabbrini, op. cit., p. 580.
- <sup>12</sup> Julie Smith, op. cit., pp., 68-69.

## CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2019.

Crédits photographiques: © Union européenne, 2017; source PE – Pablo Garrigos.

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu) (contact)

[www.eprs.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.ep.parl.union.eu) (intranet)

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

