



...la proposition de loi relative à

LA CONSULTATION DU PARLEMENT SUR LA NOMINATION DE MEMBRES FRANÇAIS DANS CERTAINES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

À la différence de ce qui a cours dans plusieurs États membres de l'Union européenne, **le Parlement français n'est aucunement associé à la désignation des candidats proposés** pour certaines fonctions éminentes des institutions européennes.

Peu transparente, notamment en ce qui concerne le **commissaire européen**, la désignation des candidats français s'assimile trop souvent à un « **fait du prince** ».

Or, l'association du Parlement à ces désignations est **un enjeu démocratique majeur**, dès lors que **les décisions prises par les institutions européennes affectent largement l'exercice du pouvoir législatif** des États membres, et participe du **renforcement du rôle du Parlement** en matière d'affaires européennes.

S'inscrivant dans le **prolongement de réflexions antérieures**, et notamment des propositions du **groupe de travail du Sénat sur les institutions présidé par Gérard Larcher**, la proposition de loi déposée par Jean-François Rapin **vise à imposer la consultation préalable de l'Assemblée nationale et du Sénat** avant la désignation des candidats aux fonctions suivantes :

- **commissaire européen** ;
- juge et avocat général à la **Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)** et juge au **Tribunal de l'Union européenne** ;
- membre de la **Cour des comptes européenne**.

I. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI : IMPOSER LA CONSULTATION DU PARLEMENT POUR CERTAINES NOMINATIONS DANS LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

A. UN CONSTAT : L'ABSENCE D'ASSOCIATION DU PARLEMENT À LA DÉSIGNATION DES CANDIDATS DANS CERTAINES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

1. Une proposition de loi qui s'inscrit dans le prolongement de réflexions antérieures sur l'association du Parlement à ces nominations

Le **groupe de travail sur les institutions du Sénat**, qui a réuni des représentants de tous les groupes politiques **sous la présidence de Gérard Larcher**, **avait proposé**, dans son rapport publié en mai 2024, de « **revoir les modalités de désignation des membres français de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en organisant une audition des candidats français à ces postes par les commissions spécialisées des deux assemblées** » (proposition n° 16).

Partant du constat de la nécessité d'un dialogue institutionnel plus nourri entre le Parlement et les juridictions, Philippe Bonnecarrère, dans le cadre de la mission d'information du Sénat

sur la judiciarisation de la vie publique (mars 2022), avait également proposé d'envisager « ***l'audition des candidats aux fonctions de juge et d'avocat général à la Cour de justice de l'Union européenne par les commissions compétentes du Sénat et de l'Assemblée nationale avant leur nomination*** », qui « *constituerait une opportunité pour les candidats à ces fonctions, d'avoir un dialogue franc avec les parlementaires compétents et d'être "sensibilisés" aux priorités européennes du moment pour le Parlement* ».

Alors que **le droit de l'Union européenne occupe une place croissante dans notre ordre juridique, le défaut d'association du Parlement dans la désignation des candidats** présentés par la France pour occuper **certaines fonctions déterminantes** – commissaire européen, juge ou avocat général à la CJUE – **est très regrettable**.

Il en va ainsi tout particulièrement des fonctions de **commissaire européen** et de **juge et d'avocat général à la CJUE**, eu égard aux **prérogatives de la Commission et de la Cour** et à la **portée de leurs décisions pour les États membres**.

Dans de nombreux États membres, les parlements nationaux sont associés, selon des modalités variables (audition en commission ou en séance plénière, avis contraignant ou consultatif, etc.), à la désignation de ces candidats.

10

parlements nationaux participent à la désignation du commissaire européen

Autriche, Croatie, Estonie, Grèce, Hongrie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Slovaquie

11

parlements nationaux participent à la désignation des candidats au Tribunal et à la Cour de justice de l'UE

Allemagne, Autriche, Croatie, Estonie, Grèce, Hongrie, Lituanie, Pologne, Portugal, République tchèque et Slovaquie

9

parlements nationaux participent à la désignation des membres de la Cour des comptes européenne

Autriche, Croatie, Danemark, Grèce, Hongrie, Lituanie, Pologne, Portugal et Slovaquie

2. Des procédures de désignation peu transparentes

Si les procédures de nomination aux fonctions de commissaire européen, de membre de la Cour des comptes européenne et de juge et d'avocat général à la CJUE et de juge au Tribunal de l'Union européenne **sont régies par les traités européens**, ces derniers **laissent au droit interne de chaque État membre la détermination des conditions dans lesquelles les candidats sont désignés** par les autorités nationales.

Or, **le droit français est muet** sur ces conditions de désignation, caractérisées par une **opacité** et une **ambiguïté** sur certains points d'importance, en premier lieu **sur l'autorité compétente pour procéder à cette désignation**.

Tel est notamment le cas du **commissaire européen** : si **l'usage semble avoir attribué le choix au Président de la République**, parfois revendiqué au titre de son « domaine réservé », **il ne paraît nullement évident à la lecture de la Constitution**.

Le rôle du Premier ministre dans ce choix est particulièrement incertain : si la nomination de Stéphane Séjourné a été présentée comme le fait du Président de la République « *en accord avec le Premier ministre* »¹, tel n'a pas toujours été le cas. Il convient par ailleurs de noter que lors de la dernière désignation intervenue lors d'une cohabitation, en 1999, le choix des deux candidats avait été partagé entre le Président de la République et le Premier ministre, ceux-ci présentant en commun les deux candidatures.

¹ Communiqué de presse du 16 septembre 2024.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE AUDITION PUBLIQUE ET UN AVIS DU PARLEMENT PRÉALABLES À LA TRANSMISSION DES CANDIDATURES

La proposition de loi impose l'**audition**, préalablement à leur désignation, **des candidats présentés par la France pour occuper les fonctions de commissaire européen** (art. 1^{er}), **de membre de la Cour des comptes européenne** (art. 2) et **de juge ou d'avocat général à la CJUE et de juge au Tribunal de l'UE** (art. 3).

Il est prévu que l'**audition ait lieu devant la commission des affaires européennes de chaque assemblée et qu'elle soit également ouverte** :

- pour les candidats pressentis au poste de **commissaire européen** (art. 1^{er}), à « **l'ensemble des membres des commissions permanentes** » ;
- pour les candidats pressentis au poste de **membre de la Cour des comptes européenne** (art. 2), **aux membres de la commissions des finances** ;
- pour les candidats **aux fonctions auprès de la CJUE et du Tribunal de l'UE** (art. 3), **aux membres de la commission des lois**.

Comme pour la procédure prévue par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, il est prévu que l'audition, qui « *ne peut avoir lieu moins de huit jours après que le nom du candidat dont la désignation est envisagée a été rendu public* » est publique « *sous réserve de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale* »¹.

L'audition est suivie d'un vote qui vise à **émettre un avis « simple »** - qui ne lie pas l'autorité compétente – **sur la désignation du candidat pressenti**, rendu à la majorité des suffrages exprimés.

Peuvent participer au vote les parlementaires ayant assisté à l'audition ; comme pour la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution², le **scrutin est dépouillé simultanément dans les deux assemblées**.

La proposition de loi n'inclut pas dans son champ d'application les juges à la Cour européenne des droits de l'homme, dont les modalités de nomination – élection par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) à partir d'une liste de trois noms soumise par la France, après avis d'un panel d'experts et d'une commission spéciale de l'APCE – paraissent peu compatibles avec la procédure d'audition et d'avis préalable qu'elle institue.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE AVANCÉE DÉMOCRATIQUE QUI SOULÈVE DE DÉLICATES QUESTIONS JURIDIQUES

Approuvant l'objectif poursuivi par la proposition de loi, la commission l'a **adoptée sans modification**, en soulevant néanmoins **des réserves quant à la conformité à la Constitution** du dispositif proposé. En outre, elle a **pointé deux questions qui pourraient faire l'objet d'amendements** en vue de l'examen du texte en séance publique.

A. UNE INITIATIVE BIENVENUE EN FAVEUR D'UN RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS

La commission a **salué cette initiative** en faveur d'un **renforcement du rôle du Parlement en matière européenne**, qui participe d'un **rééquilibrage des pouvoirs entre l'exécutif et le Parlement** et répond à une **véritable exigence démocratique**.

La proposition de loi s'inscrit en cela dans la **parfaite continuité des ambitions de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008**.

¹ Art. 1^{er} de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

² Art. 5 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

B. UNE CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION INCERTAINE

Le Conseil constitutionnel juge qu'en dehors de la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution, **le principe de la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que le pouvoir de nomination** du Président de la République ou du Premier ministre **soit subordonné même à la simple audition par le Parlement** de la personne dont la nomination est envisagée (décisions n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012 et n° 2015-718 DC du 13 août 2015).

En l'espèce, la mesure proposée est quelque peu différente : **la désignation des candidats français**, qui participe de la politique européenne de la France, **ne constitue pas une nomination à proprement parler** : il s'agit en effet d'une simple proposition¹, les nominations étant prononcées par le Conseil européen ou collectivement par les États membres.

Pour autant, **en l'absence de révision constitutionnelle autorisant expressément une telle procédure d'audition et d'avis**, **le risque que le Conseil constitutionnel**, dans l'éventualité d'une saisine, **déclare le texte contraire à la Constitution ne peut être écarté.**

C. DES QUESTIONS EN SUSPENS

1. Préciser l'autorité compétente pour désigner les candidats

La proposition de loi soulève indirectement la question de l'autorité compétente pour procéder aux désignations prévues par les traités.

Rappelant que **les conditions de participation de la France à l'Union européenne n'appartiennent pas à un « domaine réservé » du Président de la République**, la commission a souligné qu'il serait opportun que le Sénat prenne position sur cette question et **affirme la compétence conjointe du Président de la République et du Premier ministre.**

2. Clarifier la procédure et les attributions des commissions

La commission a souligné que le dispositif de la proposition de loi **devrait être amélioré** afin de **clarifier les rôles respectifs de la commission des affaires européennes et des commissions permanentes compétentes.**

La commission a adopté la proposition de loi sans modification.
Ce texte sera examiné le 4 mars 2025 en séance publique.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport du groupe de travail du Sénat sur les institutions, 7 mai 2024
- Rapport d'information n° 592 (2021-2022) de la mission d'information sur la judiciarisation de la vie publique



Muriel Jourda

Présidente de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Agnès Canayer

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la Seine-Maritime

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp124-218.html>

¹ S'agissant des membres de la Commission européenne, l'article 17 du Traité sur l'Union européenne prévoit qu'ils sont « suggérés » par les États membres.