

N° 375

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 février 2025

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la proposition de loi relative à la consultation du Parlement sur la nomination de membres français dans certaines institutions européennes,*

Par M. Pascal ALLIZARD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Jean-Baptiste Lemoyne, Claude Malhuret, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, vice-présidents ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, secrétaires ; MM. Étienne Blanc, Gilbert Bouchet, Mme Valérie Boyer, M. Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Joël Guerriau, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mmes Gisèle Jourda, Mireille Jouve, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Didier Marie, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

Voir les numéros :

Sénat : 218, 357 et 358 (2024-2025)



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| L'ESSENTIEL.....   | 5            |
| <b>I. UN TEXTE QUI RENFORCE LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LA<br/>NOMINATION À CERTAINES FONCTIONS EUROPÉENNES .....</b>                  | <b>5</b>     |
| A. LA PROPOSITION DE LOI : UNE AUDITION PARLEMENTAIRE<br>CONSULTATIVE PRÉALABLE À CERTAINES NOMINATIONS.....                         | 5            |
| B. AILLEURS EN EUROPE, DES COMPÉTENCES SOUVENT PARTAGÉES .....   | 5            |
| C. UNE INITIATIVE CONFORME AU NOUVEL ESPRIT DES INSTITUTIONS.....  | 6            |
| 1. <i>Depuis 2008, un pouvoir de nomination mieux partagé.....</i>   | <i>6</i>     |
| 2. <i>Une réflexion relancée par le Sénat s'agissant des membres français des organes<br/>        juridictionnels européens.....</i> | <i>8</i>     |
| <b>II. UNE CONFORMITÉ DU DISPOSITIF À LA CONSTITUTION CONTESTÉE<br/>PAR LE GOUVERNEMENT .....</b>                                    | <b>8</b>     |
| A. UNE COMPATIBILITÉ MISE EN DOUTE AVEC LA JURISPRUDENCE STRICTE<br>DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LA SÉPARATION DES POUVOIRS .....  | 8            |
| B. UNE INCONSTITUTIONNALITÉ QUI RESTE SUJETTE À DÉBAT.....   | 9            |
| 1. <i>Une prérogative exclusive de l'exécutif ? .....</i>  | <i>9</i>     |
| 2. <i>Une procédure ad hoc ? .....</i>   | <i>11</i>    |
| <b>III. UNE INITIATIVE BIENVENUE, SOUS RÉSERVE DES RECTIFICATIONS<br/>ATTENDUES EN SÉANCE PUBLIQUE .....</b>                         | <b>12</b>    |
| EXAMEN EN COMMISSION.....  | 15           |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....  | 23           |
| CONTRIBUTION ÉCRITE.....   | 23           |



## L'ESSENTIEL

### I. UN TEXTE QUI RENFORCE LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LA NOMINATION À CERTAINES FONCTIONS EUROPÉENNES

#### A. LA PROPOSITION DE LOI: UNE AUDITION PARLEMENTAIRE CONSULTATIVE PRÉALABLE À CERTAINES NOMINATIONS

**L'article 1<sup>er</sup> prévoit une audition obligatoire du candidat national pressenti au poste de commissaire européen par la commission des affaires européennes de chaque assemblée** du Parlement et ouverte aux membres de l'ensemble des commissions permanentes. Le dispositif prévoit en outre que l'audition est publique, sous réserve de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale. L'audition se tiendrait au moins huit jours après que le nom du candidat dont la nomination est envisagée a été rendu public, afin de laisser aux parlementaires un temps suffisant pour préparer l'audition. À l'issue de l'audition, les parlementaires présents prendraient part à un vote consultatif.

**L'article 2 précise les modalités d'organisation d'une audition obligatoire du candidat national pressenti au poste de membre de la Cour des comptes européenne.** Le dispositif prévoit que le candidat sera entendu par la commission des affaires européennes de chaque assemblée, dans le cadre d'une audition ouverte aux membres de sa commission des finances. L'audition, publique, se tient au moins huit jours après que le nom du candidat pressenti a été rendu public et serait suivie d'un vote non contraignant.

**L'article 3 prévoit l'audition obligatoire des candidats aux fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de juge du Tribunal de l'Union européenne.** Les candidats seraient entendus par la commission des affaires européennes de chaque assemblée, dans le cadre d'une audition ouverte aux membres de sa commission des lois. Le dispositif prévoit, là encore, un avis simple.

#### B. AILLEURS EN EUROPE, DES COMPÉTENCES SOUVENT PARTAGÉES

**Ailleurs en Europe, les compétences sont souvent partagées entre exécutif et législatif.** Comme le relève l'exposé des motifs de la proposition de loi, le dernier rapport de la conférence des organes spécialisés chargés des affaires européennes a ainsi mis en évidence que<sup>1</sup> :

---

<sup>1</sup> Voir *Évolution des procédures et pratiques de l'Union européenne en matière de contrôle parlementaire, 42<sup>e</sup> rapport semestriel de la COSAC, octobre 2024.*

- **dix parlements nationaux participent à la désignation du commissaire européen** : les commissions des affaires européennes des parlements de Croatie, Grèce, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovénie auditionnent le candidat ; en Estonie et en Lituanie, cette audition a lieu en session plénière ; en Autriche, la « Commission principale » du *Nationalrat* et le gouvernement négocient à huis clos pour le candidat au poste de commissaire et pour les autres postes ;
- **neuf parlements participent aussi au processus de désignation du candidat à la Cour des comptes européenne**. La commission des affaires européennes des parlements de Croatie, Grèce, Hongrie, Pologne, Portugal et Slovénie auditionnent le candidat. Le Bureau du Folketing danois fait une recommandation au gouvernement, après avis de la commission parlementaire du contrôle budgétaire ;
- **onze parlements nationaux participent au processus de nomination des candidats au Tribunal et à la CJUE**. Dans sept cas sur onze, le débat a lieu devant la commission des affaires européennes. En Allemagne, une commission sur l'élection des juges - composée de 16 ministres d'État et de 16 membres élus par le Bundestag - sélectionne les juges au scrutin secret.

### C. UNE INITIATIVE CONFORME AU NOUVEL ESPRIT DES INSTITUTIONS

#### 1. Depuis 2008, un pouvoir de nomination mieux partagé

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a significativement rééquilibré les relations entre les organes exécutif et législatif dans l'exercice du pouvoir de nomination en faisant précéder, pour une cinquantaine de fonctions jugées suffisamment importantes « *pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* », l'acte de nomination par un avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée, et en y faisant même obstacle lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

Comme le relevait le rapport de M. Patrice Gélard sur le projet de loi organique d'application du dispositif lors de son examen au Sénat, **avant même cette révision constitutionnelle, le développement des autorités administratives indépendantes avait conduit le législateur à tenter de mieux partager le pouvoir de nomination** entre le Président de la République et les assemblées en subordonnant l'acte de nomination à une audition parlementaire. Tel avait été le cas, entre 2006 et 2008, pour la nomination du président de la Commission de régulation de l'énergie, du président de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes, du contrôleur général des lieux de privation de liberté, du président de l'autorité

de la concurrence, et, enfin, du président du Haut conseil des biotechnologies<sup>1</sup>.

Si ces procédures de nomination ont, depuis, été coulées dans le dispositif issu de la révision constitutionnelle, **d'autres dispositions légales sectorielles prévoient toujours l'intervention du Parlement avant la nomination des candidats à certaines fonctions :**

- **le président du directoire de l'établissement public « Société du Grand Paris »** est nommé par décret après audition par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat<sup>2</sup> ;
- **le vice-président de l'autorité de résolution et du contrôle prudentiel** est nommé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, de la sécurité sociale et de la mutualité, après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, lesquels sont réputés favorables à l'expiration d'un délai de trente jours<sup>3</sup> ;
- **les président, directeur et directeur général de neuf établissements du domaine sanitaire doivent être auditionnés « par le Parlement » avant leur prise de fonction** : l'office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam), l'établissement français du sang, l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), Santé publique France, l'Institut national du cancer, l'Agence de la biomédecine, l'Agence nationale de la sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), la Haute autorité de santé (HAS), et l'Autorité de sûreté nucléaire<sup>4</sup> ;
- **le directeur général du fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages** est entendu par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances avant sa désignation<sup>5</sup> ;

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 141 de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi organique relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et sur le projet de loi relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, 8 décembre 2009.

<sup>2</sup> Article 8 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

<sup>3</sup> Article L. 612-5 du code monétaire et financier depuis la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

<sup>4</sup> Article L. 1451-1 du code de la santé publique issu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.

<sup>5</sup> Article L. 421-2 du code des assurances depuis la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

- le **président du directoire du fonds de garantie des dépôts et de résolution** est entendu par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances avant sa désignation<sup>1</sup>.

## **2. Une réflexion relancée par le Sénat s'agissant des membres français des organes juridictionnels européens**

Plusieurs travaux du Sénat récents ont par ailleurs prolongé la réflexion relative au renforcement du Parlement dans la désignation des membres français de certaines institutions européennes à des fins de transparence et de rapprochement des mondes national et européen :

- le **rapport de mars 2022 relatif à la « judiciarisation de la vie publique »**, de M. Philippe Bonnecarrère recommandait d'organiser une audition des candidats aux fonctions de juge et d'avocat général à la CJUE par les commissions parlementaires compétentes, considérant que cela « 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 »<sup>2</sup> ;
- le **rapport de mai 2024 du groupe de travail sur les institutions**, présidé par le Président Larcher, appelait à associer davantage le Parlement à la désignation des membres français des juridictions européennes, en organisant au moins une audition par les commissions spécialisées des candidats aux postes de juges à la CEDH et à la CJUE, afin de rendre la procédure plus transparente<sup>3</sup>.

## **II. UNE CONFORMITÉ DU DISPOSITIF À LA CONSTITUTION CONTESTÉE PAR LE GOUVERNEMENT**

### **A. UNE COMPATIBILITÉ MISE EN DOUTE AVEC LA JURISPRUDENCE STRICTE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LA SÉPARATION DES POUVOIRS**

Le Conseil constitutionnel a, en 2012 et en 2015, émis un considérant de principe interprétant très strictement le principe de la séparation des pouvoirs contenu dans l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : *« le principe de la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que, en l'absence de disposition constitutionnelle le permettant, le pouvoir de nomination par*

---

<sup>1</sup> Article L. 312-12 du code monétaire et financier depuis la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole.

<sup>2</sup> « Judiciarisation de la vie publique : le dialogue plutôt que le duel », rapport d'information n° 592 (2021-2022) fait au nom de la mission d'information « Judiciarisation » par M. Philippe Bonnecarrère, déposé le 29 mars 2022.

<sup>3</sup> « 20 propositions d'évolution institutionnelle », rapport du groupe de travail du Sénat sur les institutions, 7 mai 2024.

*une autorité administrative ou juridictionnelle soit subordonné à l'audition par les assemblées parlementaires des personnes dont la nomination est envisagée »<sup>1</sup>.*

**Cette jurisprudence avait alors été fortement critiquée par une partie de la doctrine.** Le professeur Olivier Beaud estimait ainsi en 2013 que « rien n'autorise une telle interprétation « séparatiste » qui aboutit à concevoir les fonctions législative, exécutive et judiciaire comme étant étanches les unes par rapport aux autres et étroitement spécialisées. La séparation des pouvoirs implique, quoi qu'en disent les termes - ici trompeurs -, une collaboration des pouvoirs. [...] Faut-il rappeler aux membres du Conseil constitutionnel que la vocation fondamentale du principe de la séparation des pouvoirs est de modérer les pouvoirs et de conférer à certains organes de l'État la faculté d'empêcher que d'autres organes n'abusent de leur pouvoir ? Que c'est retourner le principe de séparation des pouvoirs contre lui-même - le dénaturer donc - que d'en faire un instrument qui aboutit à empêcher le contrôle d'autorités tierces ? »<sup>2</sup>.

Comme le relève le professeur Valérie Goesel-Le Bihan, la logique de cette décision est davantage à rechercher dans la **doctrine originelle du parlementarisme rationalisé** que dans le principe de la séparation des pouvoirs. Selon cette doctrine, « tout pouvoir qui n'est pas expressément attribué par la Constitution au Parlement et le fait intervenir dans la mise en œuvre d'un pouvoir attribué au Gouvernement - qu'il soit réglementaire, de nomination ou d'initiative - ne peut lui être attribué par la loi sous peine d'inconstitutionnalité. La compétence du Gouvernement est donc le principe, toute attribution de compétence au Parlement étant considérée comme l'exception et, à ce titre, strictement interprétée. Tel est le jeu de la rationalisation voulue par les rédacteurs de la Constitution et explicitée par le Conseil constitutionnel dès 1959 »<sup>3</sup>.

## **B. UNE INCONSTITUTIONNALITÉ QUI RESTE SUJETTE À DÉBAT**

### **1. Une prérogative exclusive de l'exécutif ?**

**Or, s'agissant du candidat aux fonctions de membre de la Commission européenne, cette analyse ne convainc pas totalement.**

Le secrétariat général du gouvernement soutient que « la décision par laquelle les autorités françaises arrêtent le choix d'un candidat constitue une décision individuelle, prise en considération de la personnalité et des qualités d'un candidat pour exercer des fonctions identifiées, et concluant l'étape nationale de la procédure

---

<sup>1</sup> Décisions n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012 et n° 2015-718 DC du 13 août 2015, par lesquelles le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions soumettant à audition parlementaire préalable les nominations de magistrats de la Cour des comptes appelés à siéger au sein du Haut conseil des finances publiques dans le premier cas, et du président du conseil d'administration du centre scientifique et technique du bâtiment dans le second.

<sup>2</sup> Olivier Beaud, « La séparation des pouvoirs une nouvelle fois dénaturée », dans AJDA 2013, p. 137.

<sup>3</sup> Valérie Goesel-Le Bihan. « La violation de la séparation des pouvoirs : quels fondements ? Quels griefs ? Retour sur une critique doctrinale », Titre VII [en ligne], n° 3, La séparation des pouvoirs, octobre 2019.

*de nomination* », ce qui l'assimilerait à un acte de nomination, dont la compétence appartient exclusivement à l'exécutif.

**La compétence de nomination de la Commission européenne ne figure toutefois pas dans la Constitution mais dans le traité sur l'Union européenne.** Tandis que les membres de la Cour des comptes européenne sont nommés collégalement par le Conseil, après consultation du Parlement européen, « *conformément aux propositions faites par chaque État membre* »<sup>1</sup>, et que les juges et les avocats généraux du Tribunal et de la Cour de justice de l'Union européenne sont « *nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres pour six ans* »<sup>2</sup>, **les membres de la Commission européenne sont choisis par le Conseil et le président élu de la Commission sur la base des « suggestions faites par les États membres » ; le Conseil n'est ensuite titulaire que de la faculté de proposer un collègue à l'approbation du Parlement européen, approbation sur la base de laquelle la Commission est nommée effectivement par le Conseil européen**<sup>3</sup>.

La manifestation de volonté contenue dans le choix d'un candidat à un poste de commissaire semble emporter trop peu de conséquences certaines pour que l'on puisse y voir le support d'un acte de nomination, si du moins l'on s'en tient à la doctrine administrativiste française qui, depuis l'école de Bordeaux, définit une nomination comme un « *acte individuel attributif d'une situation générale et impersonnelle* »<sup>4</sup>.

Le candidat italien Rocco Buttiglione avait ainsi été poussé à la démission avant le vote du Parlement européen en 2004, de même que la candidate bulgare Roumiana Jeleva en 2009, la candidate slovène Alenka Bratušek en 2014, ou la candidate française Sylvie Goulard en 2019. Que l'on puisse interpréter largement la notion de « *suggestions faites par les États membres* », on s'en convaincra en observant qu'en juillet 2024, les gouvernement irlandais et bulgares ont été pressés par la présidente réélue de la Commission de proposer une liste contenant au moins deux candidats, dont un homme et une femme, au sein de laquelle elle se réservait la possibilité de choisir, afin de garantir la parité du futur collègue.

**L'emploi que le candidat est appelé à exercer n'est pas, non plus, facilement rattachable aux catégories contenues dans la Constitution.**

---

<sup>1</sup> Article 286, paragraphe 2, du TFUE.

<sup>2</sup> Article 19, paragraphe 2, du TUE.

<sup>3</sup> Article 17, paragraphe 7, du TUE : « *le Conseil, d'un commun accord avec le président élu [de la Commission européenne], 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. [...] 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.* »

<sup>4</sup> LAUBADERE A. [de], *Traité de droit administratif*, § 29, LGDJ, 1992, 9e éd., t. II, p. 30, cité par Benoît Montay, *Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la Ve République*, mémoire publié sur *Jus Politicum*, 2013, p. 7.

L'article 13 donne en effet au président de la République une compétence de principe de nommer « *aux emplois civils et militaires de l'État* » ; l'article 21 confie au Premier ministre la compétence résiduelle de nommer « *aux emplois civils et militaires* ». Cette dernière compétence est un corollaire de sa mission générale de diriger l'action du gouvernement, lequel détermine et conduit la politique de la Nation, et dispose pour ce faire de l'administration.

Le SGG admet que, les fonctions visées par le texte n'étant pas des emplois « *de l'État* », la compétence du Premier ministre se justifierait, mais que, « *au moins équivalentes en termes de prérogatives et de responsabilités* » à celles qui font l'objet de nominations en conseil des ministres ou par décret présidentiel, elles appellent plutôt la compétence du Président de la République. Cette question a son importance, notamment dans les périodes de cohabitation, et même si l'histoire récente a, dans toutes les configurations, témoigné de la bonne collaboration fonctionnelle des deux têtes de l'exécutif pour le choix d'un candidat.

## 2. Une procédure *ad hoc* ?

**Mais le fait que le commissaire européen ne soit pas un emploi « de l'État » est, bien davantage, un argument au soutien du caractère *ad hoc* de cette procédure.**

**Le pouvoir de nomination appartient à l'exécutif car, depuis l'âge classique, les juristes y voient l'une des plus importantes marques de souveraineté.** L'exécutif en dispose car, juridiquement, il dirige l'administration et, politiquement, il exerce une magistrature d'influence ou un pouvoir de contrôle de secteurs clés au sein de l'État<sup>1</sup>.

**Or le commissaire européen occupe la fonction où s'incarne par hypothèse la perte de souveraineté.** La Commission européenne « *promeut l'intérêt général de l'Union* », exerce « *ses responsabilités en pleine indépendance* », ses membres ne sollicitent ni n'acceptent « *d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme* »<sup>2</sup>, et détient seule l'initiative du **droit matériel qui s'impose ensuite aux États membres, contraignant la fonction législative du Parlement dans de très nombreux domaines.** La science politique n'a en conséquence pas cessé de documenter la transformation progressive de la fonction de commissaire européen : naguère technocrate discret, ce sont désormais de véritables responsables politiques chargés de ce qui ressemble toujours plus à un programme de gouvernement<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir notamment Benoît Montay, *Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la Ve République*, mémoire publié sur Jus Politicum, 2013.

<sup>2</sup> Article 17, paragraphe 3, du TUE.

<sup>3</sup> Voir notamment : J. Joana et A. Smith, *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002 ; ou encore *Le Commissaire européen. Un responsable politique de l'Union européenne*, thèse soutenue en novembre 2014 à l'université de Montpellier par Benoît de la Lande de Calan sous la direction de Christophe Maubernard (non consultée).

**C'est pourquoi ranger à toute force le choix du commissaire européen dans les cases de l'article 13 pour conforter la prérogative présidentielle a quelque chose de paradoxal.**

À tout prendre, compte tenu de la distance de ces considérations à la volonté du constituant de 1958 et de la discrétion de la doctrine publiciste sur cette question précise<sup>1</sup>, il ne serait pas moins fondé de prétendre asseoir la procédure de choix du commissaire européen sur l'article 88-1 de la Constitution, qui dispose que « la République participe à l'Union européenne », et sur son article 5, qui fait du président de la République le gardien du respect des traités. Celui-conserverait ainsi sa faculté formelle de décision, mais au terme d'une procédure qui pourrait associer le Parlement.

Pourrait même ainsi perdurer l'usage qui veut que son courrier informant le président élu de la Commission européenne du choix d'un candidat porte la formule « La France désigne... », et ce, avec davantage de légitimité.

### **III. UNE INITIATIVE BIENVENUE, SOUS RÉSERVE DES RECTIFICATIONS ATTENDUES EN SÉANCE PUBLIQUE**

Par la voix de son rapporteur pour avis, la commission des affaires étrangères a dit son soutien à l'initiative du président Rapin, qui associe un peu mieux le Parlement au choix des membres des institutions européennes, et en particulier au futur membre français de la Commission européenne.

Elle a en outre manifesté le souhait que les procédures d'audition et de vote soit clarifiées, et que **l'audition du candidat aux fonctions de commissaire européen ait lieu devant la commission des affaires étrangères, compétentes pour le suivi des questions européennes.**

Elle a par conséquent salué **l'engagement pris par l'auteur de la proposition de loi, associé aux travaux préparatoires du rapporteur de la commission saisie au fond et du rapporteur pour avis, d'amender lui-même le texte afin de :**

- **Clarifier les compétences respectives des deux têtes de l'exécutif** en précisant que les candidats pressentis aux différentes fonctions sont désignés par le Président de la République sur proposition du Premier ministre ;
- **Clarifier le format des auditions** : le candidat pressenti pour la Commission européenne serait auditionné conjointement par la commission des affaires européennes et la commission des affaires étrangères ;

---

<sup>1</sup> Il est par exemple intéressant d'observer que les travaux universitaires récents sur les pouvoirs de nomination n'évoquent quasiment pas le choix du commissaire européen. Voir le mémoire de Benoît Montay précité, ou la thèse de Lucie Sponchiado sur « la compétence de nomination du Président de la République », soutenue en juillet 2015 à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

- **Clarifier la procédure de vote** : notre commission se prononcerait par un vote sur la candidature proposée après avis de la commission des affaires européennes.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mardi 18 février 2025, sous la présidence de Mme Catherine Dumas, Vice-Présidente, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi, déposée par le président de la commission des affaires européennes M. Jean-François Rapin, relative à la consultation du Parlement sur la nomination de membres français dans certaines institutions européennes.*

**Mme Catherine Dumas, présidente.** – Nous entendons le rapport pour avis de notre collègue Pascal Allizard sur la proposition de loi relative à la consultation du Parlement sur la nomination de membres français dans certaines institutions européennes, déposée par le président de la commission des affaires européennes, Jean-François Rapin.

**M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis.** – Cette proposition de loi soulève des questions d'un vif intérêt sur le plan juridique, d'une grande importance politique, et qui sont en outre quasiment inédites, le Sénat n'étant jamais en peine d'innovation.

Elle contient trois articles, qui traitent des procédures de désignations des candidats français aux fonctions, respectivement, de membre de la Commission européenne, de la Cour des comptes européenne, et des juges et avocats généraux au Tribunal et à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Mon commentaire portera essentiellement sur la procédure concernant le candidat à la Commission européenne qui, vous le verrez, intéresse plus particulièrement notre commission.

Le président Rapin fait fort bien de rappeler, dans son exposé des motifs, que la proposition de l'actuel commissaire français a été faite dans la précipitation, provoquée par la démission de Thierry Breton, et sans concertation.

À vrai dire, la concertation en la matière n'est jamais très étendue, mais l'occasion est bonne de se demander pourquoi.

Le Sénat avait déjà nourri cette réflexion à propos des membres de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) : le rapport de notre ancien collègue Philippe Bonnacarrère en 2022, puis celui du groupe de travail sur la réforme des institutions présidé par le président Larcher en 2024, ont en effet proposé de faire précéder les nominations d'une audition parlementaire.

Chez nos voisins, nombreux sont ceux qui associent les différents organes des pouvoirs publics pour produire le nom d'un candidat. Les commissions des affaires européennes des parlements de Croatie, Grèce, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovénie auditionnent préalablement le futur commissaire. En Estonie et en Lituanie, cette audition

a lieu en session plénière. En Autriche, la Commission principale du *Nationalrat* et le Gouvernement négocient à huis clos à cette fin. Des mécanismes analogues existent encore pour les candidats à la Cour des comptes européenne et à la CJUE.

À cette observation, il sera facile de répondre que chaque pays procède selon ses traditions politiques et ses règles constitutionnelles propres.

Le secrétariat général du Gouvernement (SGG), que nous avons auditionné, soutient que notre Constitution nous interdit d'en faire autant. Le Conseil constitutionnel a en effet décidé à deux reprises, en 2012 et en 2015, qu'en l'absence de disposition constitutionnelle expresse, le principe de séparation des pouvoirs faisait obstacle à ce que le pouvoir de nomination par une autorité administrative ou juridictionnelle soit subordonné à une audition par les assemblées parlementaires, même strictement consultative.

S'il existe pourtant des procédures de nomination à des fonctions diverses en matière sociale ou financière qui imposent une audition parlementaire, et que vous avez peut-être en tête, chers collègues, c'est simplement parce que leur base légale n'a pas été déférée au juge. Peut-être auraient-elles pu, ou dû, être coulées dans le régime de l'alinéa de l'article 13 qui organise, depuis la révision constitutionnelle de 2008, la consultation pour accord du Parlement avant nomination à une fonction importante. Ces procédures existantes sont, quoi qu'il en soit, contraires à la Constitution.

Bref, le SGG estime que les désignations des candidats aux institutions européennes sont assimilables à des nominations, dont la compétence de principe appartient exclusivement à l'exécutif. La jurisprudence du Conseil constitutionnel trouvant alors à s'appliquer, la conclusion inévitable de ce syllogisme condamnerait définitivement cette proposition de loi.

Pour autant, notre commission n'est sans doute pas compétente en matière constitutionnelle, mais elle l'est sur les questions européennes. Or la compétence de nomination des commissaires européens relève, non pas de la Constitution, mais du traité sur l'Union européenne, dont l'article 17 dispose que le Conseil propose un collège de commissaires à l'approbation du Parlement européen sur la base de « suggestions faites par les États membres » avant nomination effective de la Commission par le Conseil européen.

Si « suggestion » valait nomination, la candidature de Mme Sylvie Goulard, par exemple, n'aurait pas été rejetée par le Parlement européen en 2019. Le terme de suggestion est d'ailleurs si peu précis que la présidente élue Mme von der Leyen s'est crue autorisée, cet été, à exiger de l'Irlande et de la Bulgarie qu'elles proposent chacune une liste d'au moins deux candidats, dont un homme et une femme, parmi lesquels elle se réserverait le droit de choisir, afin de garantir la parité du futur collège. Après avoir regimbé, ces deux États se sont exécutés.

Vous le voyez : la décision des États emporte ainsi trop peu d'effet prévisible pour qu'on puisse la qualifier sans hésiter d'acte de nomination au sens du droit administratif français.

Il est même douteux qu'on puisse facilement faire entrer l'emploi que le candidat est appelé à occuper dans les cases prévues par notre Constitution. Son article 13 réserve au Président de la République un pouvoir général de nomination « aux emplois civils et militaires de l'État » ; son article 21 confie au Premier ministre un pouvoir subsidiaire de nomination « aux emplois civils et militaires », au titre de sa responsabilité de diriger l'action du Gouvernement pour déterminer et conduire la politique de la Nation en disposant de l'administration.

Or le traité précise que la Commission européenne « promeut l'intérêt général de l'Union », qu'elle exerce « ses responsabilités en pleine indépendance » et que ses membres ne sollicitent ni n'acceptent « d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme ». On peut donc difficilement rattacher la désignation de ses membres au pouvoir qui revient naturellement à l'exécutif pour assurer le bon fonctionnement de l'État.

Et ce n'est pas le moment d'oublier que non seulement la Commission européenne produit du droit qui s'impose ensuite aux États membres parce qu'ils lui ont délégué ou qu'ils partagent avec elle telle compétence, mais qu'elle ne s'empêche jamais de mettre son nez dans les compétences exclusives des États membres, qu'il s'agisse du droit de la santé, de la définition pénale du viol ou de l'organisation de la défense.

La science politique n'a en conséquence pas cessé, depuis trente ans au moins, de documenter la transformation progressive de la fonction de commissaire européen : naguère technocrate discret, il est devenu désormais un véritable responsable politique auquel la présidence confie l'exécution d'une espèce de programme de gouvernement. Une telle transformation était d'ailleurs logiquement appelée par le transfert croissant de compétences nationales à l'Union européenne, et son bien-fondé n'est pas ici en cause.

La question est la suivante : qu'est-ce au juste que le pouvoir de nomination de l'exécutif, et est-ce bien ce dont nous parlons ? Les juristes y voient l'une des plus importantes marques de souveraineté. L'exécutif en dispose, car, juridiquement, il dirige l'administration et, politiquement, il exerce une magistrature d'influence ou un pouvoir de contrôle de secteurs clés au sein de l'État.

Toutefois, le commissaire européen occupe la fonction où s'incarne par hypothèse la perte de souveraineté : juridiquement et politiquement, il surplombe les États membres, contraint leur production normative, et concurrence leur influence à l'extérieur. Les conséquences sur l'exercice par le Parlement de sa compétence législative sont incontestables. Ranger à toute force sa désignation dans les cases de l'article 13 pour conforter la prérogative

présidentielle a donc quelque chose de paradoxal, et le refus opposé au Parlement d'y jeter ne serait-ce qu'un regard ressemble à une mesquinerie.

Même si l'on s'en tenait au périmètre des emplois de l'État, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a été fortement critiquée par la doctrine. En interdisant une audition préalable à une nomination, le juge s'est sans doute moins fondé sur le principe de séparation des pouvoirs, qui n'a jamais voulu dire spécialisation stricte des organes constitutionnels, que sur la doctrine du parlementarisme rationalisé en vogue en 1958. Or l'esprit des institutions a un peu changé depuis, comme en témoigne la révision de 2008.

Les juristes disputent souvent du point de savoir si le flou d'un texte commande d'en chercher le sens dans l'intention d'origine ou dans l'esprit de l'époque où vit l'interprète. La seconde option conduirait à voir la proposition de loi avec davantage de bienveillance. On pourrait alors contester l'efficacité du dispositif proposé, peut-être, le choix d'une loi ordinaire, sans doute, mais probablement pas sa conformité à la Constitution.

Le président de la République pourrait d'ailleurs très bien conserver la faculté formelle de choisir le candidat, non pas au titre de son pouvoir de nomination de l'article 13, mais au titre de son attribut de garant du respect des traités prévu par l'article 5. Sa lecture combinée avec l'article 88-1, qui dispose que « la République participe à l'Union européenne », offre assez de latitude pour inventer, en application de l'article 17 du traité sur l'Union européenne, une procédure *ad hoc* qui permette une coopération minimale des organes.

Ainsi pourrait même se maintenir l'usage qui veut que le président de la République informe le président élu de la Commission européenne du nom de son candidat par la formule « La France désigne... » - formule qui, en l'état actuel des choses, manque un peu de consistance juridique et, accessoirement, de modestie, compte tenu des conditions réelles dans lesquelles ce choix est fait.

Ces développements ne visent pas à couper les cheveux en quatre, ni ne prétendent prédisposer les sages de la rue de Montpensier, qui ne donneront sans doute pas complètement tort au SGG. Il s'agit plutôt à ce stade de pointer la faiblesse de l'argumentaire du Gouvernement, qui vise à clore la discussion sur le texte comme on se débarrasse d'une patate chaude.

Il me semble au contraire que l'idée, excellente, mérite le débat et qu'il faut en féliciter le président Rapin. Il n'est pas normal que des nominations aussi importantes échappent aussi totalement au Parlement. Le choix du véhicule peut sans doute se discuter, de même que la mécanique parlementaire retenue, et j'ai à cet égard plaidé auprès de mes collègues rapporteur au fond et auteur du texte pour que le futur commissaire soit auditionné par notre commission, compétente sur les questions européennes.

Le président Rapin, qui a été associé aux travaux préparatoires que nous avons conduits avec le rapporteur au fond, M. Philippe Bas, a en

conséquence pris l'engagement auprès de nous et du président Perrin d'amender son propre texte d'ici à la séance publique. Les amendements qu'il défendra, qu'il nous a communiqués, consistent à apporter trois clarifications. Clarification des compétences respectives des deux têtes de l'exécutif : il sera précisé que les candidats pressentis aux différentes fonctions sont désignés par le Président de la République sur proposition du Premier ministre. Clarification du format des auditions : le candidat pressenti pour la Commission européenne serait auditionné conjointement par la commission des affaires européennes et la nôtre. Clarification de la procédure de vote : notre commission se prononcerait par un vote sur la candidature proposée après avis de la commission des affaires européennes. Cette procédure est en effet plus claire que la rédaction initiale.

La commission compétente au fond resterait la commission des finances pour le futur membre de la Cour des comptes européenne, et la commission des lois pour les juges et avocats généraux du Tribunal et de la Cour de justice de l'Union européenne.

Je ne vous proposerai donc, pour ma part, aucun amendement, car ceux du président Rapin sont de nature à nous satisfaire : la procédure est clarifiée, de même que les compétences respectives des différentes commissions.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, je vous propose que notre commission émette un avis favorable à cette proposition de loi.

**Mme Catherine Dumas, présidente.** – Cette discussion est intéressante et démontre que l'on fait aussi du droit dans notre commission. La prétention du Gouvernement à clore le débat n'est pas satisfaisante, nous verrons ce qu'il adviendra du cheminement de ce texte. Les amendements du président Rapin le rendent plus clair et illustrent le rôle que notre commission pourrait jouer dans ce processus.

**M. Didier Marie.** – L'objectif de cette proposition de loi vient en écho d'un évènement politique particulier : la nomination d'un nouveau commissaire après l'éviction surprise de Thierry Breton. Nous ne voyons aucune difficulté à admettre qu'en l'espèce, il est utile d'instaurer un droit de regard du Parlement.

M. Rapin rappelle que quelques États membres, qui restent minoritaires, ont adopté des dispositions de cette nature, lesquelles sont cependant toutes différentes. Dans le 42<sup>e</sup> rapport de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac), la question de la participation du Parlement à ces nominations est évoquée, sans que ne soit avancée une proposition claire sur le sujet. La Cosac ne se prononce pas explicitement en faveur d'une telle évolution.

L'enjeu de ce texte tient à mon sens aux modalités, plus qu'au principe lui-même. Si la suggestion du candidat commissaire me paraît devoir être mieux encadrée, en effet, les autres postes concernés posent d'autres

questions. Nous ne voyons donc pas de difficulté pour adopter l'article 1<sup>er</sup>, les deux commissions concernées doivent en effet pouvoir s'exprimer par un vote indicatif. L'amendement visant à limiter ce vote aux membres de commissions plutôt qu'à tous les sénateurs présents est à ce titre bienvenu.

Pour le membre de la Cour des comptes européenne, l'intérêt d'une telle procédure semble plus limité : nous nous accordons pour souhaiter une information du Parlement *via* une audition, mais s'agissant d'un poste technique au sein d'une instance dont le rôle est très spécifique, un vote ne nous semble pas opportun.

Enfin, la désignation des juges au Tribunal et à la Cour de justice de l'Union européenne pose quant à elle des difficultés plus importantes : une telle procédure risquerait de porter atteinte à l'indépendance des candidats. Si la désignation d'un commissaire est bien politique, celle d'un juge est juridictionnelle. Nous sommes donc défavorables à l'audition et au vote sur une telle nomination.

Ce texte d'appel nous semble intéressant, nous observerons le déroulement de son examen en séance. Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain est favorable à l'article 1<sup>er</sup>, réservé sur l'article 2 et défavorable à l'article 3. Nous nous abstiendrons donc sur le rapport pour avis.

**M. Bruno Sido.** – Ce débat nous offre l'occasion de préciser le rôle, la consistance et l'existence même de la commission des affaires européennes, qui semble jouer ici un grand rôle alors même qu'elle ne fait pas partie des commissions permanentes.

**M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis.** – La commission des affaires européennes n'est pas législative, mais son existence est constitutionnelle et avec son homologue à l'Assemblée nationale, elle traite des questions européennes. Je suis, comme certains d'entre nous, membre des deux commissions, ce qui est intéressant et parfois inconfortable, mais les affaires européennes ne sont pas totalement étrangères !

**M. Didier Marie.** – Nous sommes quelques-uns en effet à siéger dans les deux commissions, la commission des affaires européennes a un pouvoir de saisine de la commission compétente et du Gouvernement, sous la forme de résolutions comme d'avis politique.

**M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis.** – La proposition de résolution européenne est en effet un instrument redoutable, car il est extrêmement bien encadré, et le Gouvernement comme la commission concernée – certaines de ces propositions nous sont envoyées au fond – sont obligés d'y répondre.

Je reviens un instant sur l'intervention de M. Marie. Le texte initial prévoyait que pouvait voter tout sénateur présent, mais un amendement de M. Rapin vise maintenant à limiter le vote et à l'organiser : la commission des

affaires européennes émet son avis, puis notre commission vote ensuite. Ainsi, le corps électoral est clarifié.

**M. Akli Mellouli.** - Je partage les inquiétudes exprimées par M. Marie. Nous sommes également favorables à l'article 1<sup>er</sup>, très réservés sur l'article 2 et très hostiles à l'article 3. Nous déciderons de nos votes en séance en fonction des amendements adoptés, mais le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires s'abstient sur le rapport pour avis.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi, sous réserve de l'adoption des amendements de l'auteur du texte.*



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**Mardi 11 février :**

**M. Jean-François Rapin**, président de la commission des affaires européennes, auteur de la proposition de loi

*Pour le Secrétariat général du gouvernement :*

**Mme Claire Landais**, secrétaire générale du gouvernement

**M. Rémi Bénard**, chargé de mission

**Jeudi 13 février :**

**M. Didier Blanc**, professeur de droit public, université Toulouse Capitole

## CONTRIBUTION ÉCRITE

Secrétariat général pour les affaires européennes et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères