

N° 135

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 novembre 2014

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution européenne de M. Robert NAVARRO, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'expression des parlements nationaux lors du renouvellement de la Commission européenne,

Par M. Robert NAVARRO,

Sénateur

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Michel Billout, MM. Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, vice-présidents ; Mme Colette Mélot, MM Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, secrétaires, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnecarrere, Gérard César, René Danesi, Nicole Duranton, Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, Claude Haut, Jean-Jacques Hyest, Claude Kern, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Michel Mercier, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard, Jean-Marc Todeschini.

Voir le numéro :

Sénat : 73 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
A. LA PROCÉDURE DE RENOUVELLEMENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	6
B. UNE PROCÉDURE PERFECTIBLE AU REGARD DES EXIGENCES DÉMOCRATIQUES	7
EXAMEN EN COMMISSION.....	13
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	15

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'article 73 *quinquies* du règlement du Sénat, votre commission des affaires européennes est chargée d'examiner la proposition de résolution européenne n° 73 (2014-2015) sur l'expression des parlements nationaux lors du renouvellement de la Commission européenne, qui a été déposée par votre rapporteur le 29 octobre 2014.

Le mandat de la Commission sortante a pris fin le 31 octobre 2014. Selon le traité de Nice, après l'adhésion du 27^{ème} membre, le Conseil devait décider à l'unanimité de plafonner le nombre des États membres de la Commission à un chiffre **inférieur à 27**. Les États membres auraient eu par rotation le droit de désigner un commissaire sur une base strictement égalitaire.

Poursuivant cette réforme, le traité de Lisbonne limite le nombre de commissaires aux deux tiers des États membres **à partir du 1^{er} novembre 2014**. Il prévoit cependant que cette composition peut être modifiée par un vote à l'unanimité du Conseil européen.

En mai 2013, le Conseil européen a ainsi rétabli la composition initiale d'un membre par État membre (décision du Conseil européen du 22 mai 2013). Cette modification répond aux engagements du Conseil européen de décembre 2008 prenant acte du rejet du traité de Lisbonne par le référendum irlandais.

La procédure engagée après les élections européennes du mois de mai a donc eu pour objet la désignation d'une Commission européenne composée de 28 commissaires, y compris son président et le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. La nouvelle Commission a pris ses fonctions le 1^{er} novembre 2014 pour un mandat de cinq ans.

Le présent rapport rappellera la procédure de renouvellement de la Commission européenne, telle qu'elle est organisée par les traités européens. Il évaluera ensuite la pertinence de cette procédure au regard des exigences démocratiques.

A. LA PROCÉDURE DE RENOUVELLEMENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

La procédure de renouvellement de la Commission européenne comprend plusieurs étapes.

- Tout d'abord, le président de la Commission est « élu » par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen. Celui-ci statue à la majorité qualifiée. Il doit proposer au Parlement européen un candidat à la fonction de **président de la Commission** « *en tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées* » (art. 17 du TUE). Le candidat est élu par le Parlement à la majorité des membres qui le composent.

Cette formulation du traité a été analysée différemment, soit comme orientant obligatoirement vers le candidat soutenu par le parti ayant recueilli le plus de suffrages, soit comme une indication importante mais ne liant pas fermement le choix du Conseil européen.

Le 13 mars 2014, le Parlement européen a adopté une résolution soulignant « *que les perspectives de renforcement de la légitimité démocratique de l'Union européenne qu'offre le traité de Lisbonne devraient pleinement être exploitées, entre autres à travers la désignation par les partis politiques européens de candidats à la fonction de président de la Commission* ».

Le choix du Conseil a été fait le 27 juin 2014. Il s'est en définitive porté sur le candidat Jean-Claude Juncker, qui avait été désigné par le parti politique qui est arrivé en tête des élections européennes de mai 2014.

Le Parlement européen devait élire le candidat à la présidence de la Commission proposé par le Conseil européen par un vote à la majorité des membres le composant, soit 376. L'élection du président de la Commission européenne par le Parlement européen constitue l'une des innovations importantes du traité de Lisbonne.

Le 15 juillet 2014, le Parlement a élu Jean-Claude Juncker président de la prochaine Commission européenne avec 422 voix pour. Au total, 422 députés ont voté en faveur de M. Juncker, 250 contre, et 47 se sont abstenus.

- Ensuite, le Conseil devait adopter, en accord avec le président de la Commission élu, la liste des autres personnalités qu'il proposait de nommer membres de la Commission jusqu'au 31 octobre 2019.

Le 30 août 2014, le Conseil européen, en accord avec le nouveau président de la Commission européenne, a élu Mme Federica Mogherini Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Chaque État membre devait « suggérer » un candidat (en principe dans le cadre d'une concertation avec le nouveau président de la Commission européenne).

Le Parlement européen avait demandé « *qu'un maximum de membres de la prochaine Commission soient choisis parmi les députés élus au Parlement européen* ».

Sur la base des propositions des États membres, le Conseil de l'Union, en accord avec le nouveau président, a adopté, le 5 septembre 2014, la liste des membres de la Commission.

- Cette liste a ensuite été soumise au Parlement européen ; bien que, selon les traités, le Parlement européen donne (ou refuse) son approbation à la Commission « en tant que collège », en pratique, le Parlement européen auditionne individuellement les commissaires pressentis et peut obtenir des modifications de la liste. Le Parlement européen n'a pas le pouvoir de nomination des commissaires, mais il dispose d'un droit de veto sur l'investiture de la Commission. C'est pourquoi le Conseil européen et le Parlement européen se consultent au préalable sur le profil des candidats.

Un cycle d'auditions s'est déroulé du 29 septembre au 7 octobre 2014. Il a été précédé de l'envoi de questionnaires aux commissaires pressentis. Au total, seule Mme Alenka Bratusek, la commissaire slovène, a été récusée. À la suite de son audition, le commissaire hongrois, M. Tibor Navracsics, a vu son portefeuille modifié avec le retrait du thème de la citoyenneté.

Après l'audition des commissaires par les commissions compétentes, le Parlement devait voter l'investiture de l'ensemble de la Commission lors de sa **session plénière d'octobre**. Le Parlement européen a investi la nouvelle Commission le 22 octobre. 423 députés ont voté pour l'approbation, 209 contre, et 67 se sont abstenus.

Sur la base de cette approbation, la Commission a été investie formellement par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée lors de sa session des 23 et 24 octobre.

B. UNE PROCÉDURE PERFECTIBLE AU REGARD DES EXIGENCES DÉMOCRATIQUES

Les délais de mise en place de la nouvelle Commission sont assez longs : cinq mois depuis les élections européennes. Or, force est de constater que, durant ce délai, les parlements nationaux n'ont en aucune manière été associés à la procédure. En particulier, les deux assemblées n'ont pas été consultées avant que le candidat français ne soit proposé.

Cette situation ne paraît pas satisfaisante. L'importance pour le bon fonctionnement de l'Union du contrôle exercé par les parlements nationaux

est reconnue par les traités européens. L'article 12 du TUE précise ainsi que « *les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union* ». Ils doivent en particulier veiller au respect du principe de subsidiarité susceptible d'être mis en cause par la législation européenne. Ils participent aussi à la coopération interparlementaire entre eux et avec le Parlement européen.

Le traité crée un droit à l'information au profit des parlements nationaux. Il les associe par ailleurs à la procédure de révision des traités et au fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Sur ces bases, la coopération entre parlements nationaux s'est considérablement développée. Elle leur permet d'exercer un suivi collectif des principales politiques de l'Union. Elle renforce aussi l'exercice par chaque parlement de sa fonction de contrôle, grâce à l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les assemblées.

Le protocole sur le rôle des parlements nationaux a en particulier officialisé le rôle de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, la COSAC, créée en 1989, en matière d'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les parlements.

La vie politique européenne et les vies politiques nationales sont désormais étroitement imbriquées.

De ce fait, l'action de la Commission européenne a des incidences importantes sur les vies politiques nationales. Or, seule la Commission européenne peut soumettre au Parlement européen et au Conseil un texte à vocation législative, conformément à l'article 289 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cette initiative doit respecter la répartition des compétences instituée à l'article 2 du TFUE. Ce monopole de l'initiative législative confère à la Commission européenne une position de force pour inspirer les législations européennes, en particulier les directives qui doivent ensuite être transposées dans le droit national, bien souvent à travers une loi votée par le Parlement.

En outre, le traité de Lisbonne a reconnu à la Commission des compétences pour adopter des actes délégués et des actes d'exécution. La procédure des actes délégués permet au législateur de l'Union européenne de déléguer à la Commission européenne le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui modifient ou complètent des éléments non essentiels de l'acte législatif. Cette procédure est très utilisée notamment dans des domaines susceptibles d'avoir un fort impact sur la vie nationale, par exemple le droit de la consommation, la politique agricole commune, la protection des données personnelles ou encore les fonds structurels. La Commission dispose par ailleurs d'un pouvoir d'exécution lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires.

Parallèlement à son rôle dans la législation européenne, la Commission européenne joue un grand rôle dans la surveillance budgétaire et la coordination des politiques économiques.

On rappellera que, en application des règlements européens, les États membres doivent transmettre à la Commission européenne, avant le 30 avril, leur plan budgétaire à moyen terme et publier leur projet de budget pour l'année suivante, le 15 octobre au plus tard. La Commission examine ensuite chaque projet de budget national et formule un avis pour le 30 novembre au plus tard. Si la Commission constate des manquements graves, elle peut demander au pays concerné de lui présenter un projet de budget révisé. Elle doit également juger de la sincérité des prévisions macroéconomiques retenues dans le budget. Ce faisant, la Commission intervient ainsi au cœur même des compétences des parlements nationaux.

Depuis le début de la crise, c'est le Conseil européen, plus exactement, l'Eurogroupe, qui a joué un rôle central dans la définition de la politique économique de la zone euro. Parce que la Commission était faible, parce que le Parlement européen et les parlements nationaux n'ont pas suffisamment de pouvoir, certains au sein du Conseil ont imposé leurs choix.

Nous devons redonner le primat à la dimension politique. Toute solution économique doit s'inscrire dans un projet politique qui ne saurait être que démocratique, c'est-à-dire compris -parce qu'expliqué- et consenti par les citoyens européens. Cela passe indiscutablement par une implication renforcée des Parlements nationaux.

Enfin, les dernières élections européennes ont été marquées par une forte poussée des partis eurosceptiques ou europhobes. Avant même ces élections, ce climat de défiance avait été mesuré dans les enquêtes d'opinion. Selon l'enquête Eurobaromètre de l'automne 2013, deux tiers des Européens pensaient que leur voix ne comptait pas dans l'Union européenne (59 % en France). Dans plusieurs États membres, le pessimisme l'emportait sur le futur de l'Union européenne. En France, 56 % des personnes interrogées faisaient part de leur pessimisme. La crise de la construction européenne est patente. Si l'Union européenne a su éviter un effondrement général entre 2008 et 2010 en termes économiques, les dégâts sociaux et démocratiques s'approfondissent chaque jour.

Cette défiance de beaucoup de nos concitoyens à l'égard de la construction européenne rend plus que jamais nécessaire de renforcer les procédures pour asseoir la légitimité démocratique des institutions européennes. Il faut plus d'impulsion et de contrôle démocratiques, par le Parlement européen et par les parlements nationaux, c'est l'intérêt de tous. Les impliquer davantage, c'est mieux légitimer le projet européen, dans un contexte où trop souvent et à tort les responsabilités sont rejetées sur Bruxelles.

À l'évidence, les parlements nationaux peuvent jouer un rôle essentiel dans ce sens en contribuant à rapprocher les institutions européennes des citoyens. Le rapport établi au nom de notre commission par notre ancien collègue Pierre Bernard-Reymond sur l'avenir de la construction européenne l'avait parfaitement souligné : « *le rôle des parlements nationaux dans le processus de décision et le contrôle de l'action européenne devra être renforcé.* »¹

Sans alourdir une procédure déjà compliquée, la proposition de résolution européenne qui vous est soumise préconise deux voies pour associer les parlements nationaux :

- d'une part, les parlements nationaux pourraient se voir reconnaître la faculté de s'exprimer collectivement lors du renouvellement de la Commission européenne ; cette expression collective pourrait s'appuyer en particulier sur la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) et sur la Conférence interparlementaire prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Les parlements nationaux pourraient ainsi avoir un échange et faire connaître ensuite leurs priorités tant sur le profil des futurs commissaires que sur les orientations que la nouvelle Commission sera appelée à mettre en œuvre ;

- d'autre part, et dans le même esprit, à l'échelon national, il conviendrait de prévoir une consultation des organes compétents des deux assemblées - à savoir les commissions des affaires européennes - avant de proposer le candidat français. On rappellera que depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les commissions permanentes se prononcent sur certaines nominations et, le cas échéant, peuvent s'y opposer. L'article 13, alinéa 5, de la Constitution prévoit en effet qu'une loi organique doit déterminer les emplois ou fonctions pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à la nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. En vertu de la loi du 23 juillet 2010, les commissions des lois sont par exemple appelées à se prononcer sur la nomination du Défenseur des droits, et de certains membres du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil constitutionnel. Les commissions en charge de la culture émettent un avis sur la nomination du président du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

¹ Rapport de M. Pierre Bernard-Reymond : « L'Union européenne : du crépuscule au nouvel élan » n° 407 (2013-2014) du 26 février 2014.

Compte tenu du rôle important que le commissaire français est appelé à jouer au sein du collège des commissaires, il paraît nécessaire que, dans le même esprit, une procédure de consultation non contraignante des organes compétents des deux assemblées soit prévue avant sa nomination. Cette procédure permettrait au Parlement, notamment dans le cadre d'une audition du candidat, d'évaluer son parcours et son adéquation au poste de commissaire, et d'avoir un échange sur les priorités qu'il entend mettre en œuvre dans ses nouvelles fonctions. Sans modifier l'équilibre institutionnel, une telle consultation rendrait la procédure plus transparente.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le jeudi 27 novembre 2014 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur Robert Navarro, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean-Yves Leconte. - Je suis fédéraliste. La Commission européenne défend l'intérêt général européen. Les commissaires ne doivent pas représenter leur pays. Autant il me paraît important que l'Union européenne se démocratise, autant je considère que c'est au Parlement européen d'auditionner les commissaires pressentis.

Le processus de désignation de la Commission qui vient de s'achever a marqué un progrès considérable pour la démocratie. Le parti socialiste européen a fait admettre que le parti arrivé en tête des élections européennes devait désigner le candidat au poste de président de la Commission européenne. C'est une erreur de dire que le processus n'est pas démocratique. Ce discours a induit en erreur les électeurs qui n'ont pas compris que leur vote aurait une influence très grande sur le choix final.

Le maintien d'un commissaire par État membre me paraît par ailleurs constituer un manque de respect pour ce que doit être l'Union européenne.

Pour ces motifs, je ne peux pas être d'accord sur le fond avec cette proposition de résolution européenne.

M. Yves Pozzo di Borgo. - Je suis aussi fédéraliste, mais je considère qu'il faut créer un Sénat européen composé de représentants des parlements nationaux. Il existe une déconnexion entre le travail important qui est réalisé par le Parlement européen et l'opinion publique. Cette proposition de résolution européenne me paraît constituer un bon moyen de mieux intégrer les parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union européenne.

Mme Colette Mélot. - Le processus qui vient de s'achever me paraît marquer un vrai progrès démocratique. Mais je suis choquée du refus par le Parlement européen de la Commissaire slovène pressentie Mme Alenka Bratusek. Cette situation aurait pu être évitée si le parlement slovène s'était exprimé au préalable. La Slovénie n'aurait pas alors choisi une candidate qui avait démissionné de son poste de Premier ministre et qui n'avait plus de légitimité au Parlement.

M. Pascal Allizard. - Ce texte me paraît aller dans le bon sens. Il est en effet nécessaire de mieux communiquer vis-à-vis de l'opinion publique. La création d'un Sénat européen serait une bonne chose.

M. René Danesi. - Je suis un peu revenu du fédéralisme. Je ne peux souscrire à l'idée d'une consultation des organes compétents des deux assemblées sur le commissaire français pressenti. En outre, une expression collective des parlements nationaux sur la désignation de la Commission européenne allongerait considérablement les délais.

Tout cela me semble manquer de visibilité. Nous sommes dans une société où tout le monde se mêle de tout. Le pouvoir est partout mais la responsabilité nulle part !

M. Michel Billout. - Je suis embarrassé par cette proposition de résolution européenne. Dans le principe, je suis favorable à un renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Le processus qui vient de s'achever va dans le bon sens. Mais je souhaite que le Parlement européen dispose de plus de pouvoirs en matière budgétaire. Cependant, je considère que les prérogatives de la Commission pour prendre des actes délégués et des actes d'exécution devraient être réduites. Je crains que le texte qui nous est proposé ne renforce le poids de la Commission européenne qui n'est pas composée d'élus. Dans ces conditions, je m'abstiendrai.

M. Yves Pozzo di Borgo. - Une expression collective des Parlements nationaux sur la désignation de la Commission européenne constituerait une bonne préfiguration d'un futur Sénat européen. Il est nécessaire de faire évoluer le rôle de la COSAC dans ce sens.

M. Robert Navarro. - Cette proposition de résolution européenne est une réponse à ce que nous entendons tous dans nos départements respectifs. L'Union européenne est le moyen d'apporter les réponses aux difficultés de l'heure. Elle peut apporter une plus-value pour chaque État membre mais nous devons veiller à améliorer son fonctionnement. La procédure suivie pour la désignation de la Commission Juncker est un premier pas mais il ne faut pas en rester là. Le parlement doit être consulté sur le choix de celui qui, qu'on le veuille ou non, représentera l'influence française au sein de l'institution européenne. À défaut, la désignation du commissaire français constitue le pur fait du prince.

Je suis pragmatique. Il faut rendre l'Union européenne plus performante et permettre qu'elle soit mieux perçue par les citoyens. Il ne faut pas laisser le terrain aux démagogues !

À l'issue de ce débat, la commission a adopté par dix voix pour, une voix contre et deux abstentions, le rapport et la proposition de résolution européenne, sans modification.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la lettre de consultation du Conseil de l'Union européenne au Parlement européen datée du 8 septembre 2014 (document PE 538.253/CPG),
- ④ Vu les articles 10 et 12 du traité sur l'Union européenne et le protocole n° 1 annexé à ce traité,
- ⑤ Vu l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne,
- ⑥ Considérant le rôle de la Commission européenne dans l'élaboration de la législation européenne et l'adoption de ses mesures d'exécution ;
- ⑦ Considérant également le rôle de la Commission européenne dans la surveillance budgétaire et la coordination des politiques économiques ;
- ⑧ Estimant qu'au vu de ce rôle, les parlements nationaux devraient disposer d'une possibilité d'expression lors des renouvellements de la Commission européenne ;
- ⑨ Invite le Gouvernement :
- ⑩ - à agir auprès des institutions européennes pour permettre, à l'avenir, une expression collective des parlements nationaux au moment de la formation d'une nouvelle Commission européenne ;
- ⑪ - à prévoir une consultation des organes compétents des deux assemblées avant de proposer un candidat dans le cadre du deuxième alinéa du paragraphe 7 de l'article 17 du traité sur l'Union européenne.