

Un chantier en cours : la nouvelle Commission européenne

I. Un processus complexe...

A l'origine, les Commissaires européens étaient désignés d'un commun accord par les seuls Etats membres. Dès 1993 cependant, le Traité de Maastricht leur a imposé de consulter le Parlement avant de nommer le Président de la Commission. Avec le temps, le rôle du Parlement dans la mise en place de l'exécutif européen s'est progressivement élargi et aujourd'hui la constitution d'une nouvelle Commission fait l'objet d'un processus complexe encadré de règles strictes.

Le Conseil européen, au niveau des chefs d'état et de gouvernement désigne¹ ainsi en tenant compte des résultats des élections européennes un candidat à la Présidence de la Commission² qui doit ensuite être élu par le Parlement.

Chaque Etat membre dispose d'un poste de Commissaire pour lequel il désigne un ou deux candidats que le Président élu de la Commission peut agréer ou récuser. Selon le Traité instituant la Communauté européenne les Commissaires doivent être choisis en fonction de

- leurs compétences générales ;
- leur indépendance vis-à-vis de leur gouvernement ;
- leur engagement européen.

Le Président élu de la Commission compose alors son équipe et attribue à chacun ses responsabilités. Il soumet sa proposition au Conseil européen qui l'adopte à la majorité qualifiée.

Le Président élu et la Commission dans son ensemble³ doivent ensuite être approuvés par le Parlement. Pour s'assurer de la qualité des Commissaires désignés, le Parlement auditionne individuellement chacun d'entre eux. Ces auditions ne sont pas mentionnées dans le Traité et aux critères généraux qui y sont explicités, le Parlement en a ajouté d'autres comme la connaissance des dossiers qu'auront à gérer les futurs Commissaires et l'équilibre des genres... Après que le Président élu ait présenté le Collège des Commissaires et son programme, le Parlement se prononce⁴ sur la Commission dans son ensemble. Il ne peut que l'accepter ou la rejeter en bloc et ne peut récuser tel ou tel Commissaire. Ce n'est qu'à l'issue de ce vote que la Commission est formellement nommée par le Conseil européen.

II. À présent bien avancé

a) Le calendrier

La Présidente de la Commission, Ursula von der Leyern, a été élue le 18 juillet. Les Etats membres avaient jusqu'au 26 août pour proposer des candidats aux postes de Commissaire. A ce jour, seule l'Italie, en pleine crise gouvernementale, n'a pu le faire ; le Royaume-Uni ayant déclaré qu'il ne présenterait pas de candidat.

Ursula von der Leyern devrait avoir achevé de constituer son équipe vers le 15 septembre. Le Parlement pourra alors débiter ses auditions qui pourraient s'étendre jusqu'au 8 octobre. Il devrait se prononcer au plus tard lors de la plénière des 21-24 octobre afin que la Commission puisse entrer en fonction le 1^{er} novembre.

¹ En 2014 deux Etats membres s'étaient opposés à la nomination de Jean-Claude Juncker

² Il désigne également un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui est également Vice-Président de la Commission

³ y compris le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

⁴ À la majorité des votes exprimés, par appel nominal

b) Une Commission équilibrée et paritaire

La liste des Commissaires désignés (cf. infra) ne devrait plus connaître à présent que des modifications marginales de sorte qu'il désormais possible d'avoir une première image de la future Commission.

Etat membre	Commissaire désigné	Parti politique	Fonction actuelle	Fonction future ?
Allemagne	Ursula von der Leyen	PPE	Présidente élue de la Commission, ancienne Ministre de la défense	Présidente de la Commission
Autriche	Johannes Hahn	PPE	Commissaire à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage	
Belgique	Didier Reynders	Renew Europe	Ministre des Affaires étrangères	
Bulgarie	Mariya Gabriel	PPE	Commissaire à l'Économie et à la Société numériques	
Chypre	Stella Kyriakides	PPE	Députée chypriote	
Croatie	Dubravka Šuica	PPE	Députée européenne	économie, agriculture, cohésion ou élargissement
Danemark	Margrethe Vestager	Renew Europe	Commissaire à la Concurrence,	Vice-Présidente concurrence, industrie, climat, énergie
Espagne	Josep Borrell	S&D	Ministre des affaires étrangères	Haut représentant pour les affaires étrangères
Estonie	Kadri Simson	Renew Europe	Ministre des Affaires économiques et des Infrastructures	énergie, transports marché intérieur
Finlande	Jutta Urpilainen	S&D	Ministre des Finances	
France	Sylvie Goulard	Renew Europe	Sous gouverneur à la Banque de France	
Grèce	Margaritis Schinas	PPE	Porte-parole principal de la Commission	
Hongrie	László Trócsányi	PPE (suspendu)	Ancien ministre de la justice, élu député européen en 20189	
Irlande	Phil Hogan	PPE	Commissaire à l'agriculture et au développement rural	commerce, agriculture
Italie ⁵				
Lettonie	Valdis Dombrovskis	PPE	Vice-Président de la Commission chargé de l'Euro et du dialogue social et Commissaire à la Stabilité financière, aux Services financiers et à l'Union du marché des capitaux	Id
Lituanie	Virginijus Sinkevičius	Verts/ALE	Ministre de l'Économie	
Luxembourg	Nicolas Schmit	S&D		
Malte	Helena Dalli	S&D	Ministre des Affaires européennes	environnement
Pays-Bas	Frans Timmermans	S&D	Premier Vice-Président de la Commission, chargé de l'Amélioration de la législation, des Relations interinstitutionnelles, de l'État de droit et de la Charte des droits fondamentaux.	Id
Pologne ⁶	Janusz Wojciechowski	CRE	Cour des comptes européenne	agriculture
Portugal ⁷	Elisa Ferreira	S&D	Vice-gouverneur de la Banque du Portugal	
République tchèque	Věra Jourová	Renew Europe	Commissaire à la Justice, aux Consommateurs et à l'Égalité des genres	commerce marché intérieur.
Roumanie ⁸	Rovana Plumb Dan Nica	S&D	ministre des Affaires régionales, ministre des Communications	
Royaume-Uni ⁹				
Slovaquie	Maroš Šefčovič	S&D	Vice-Président en charge de l'Union de l'énergie	Id.
Slovénie	Janez Lenarčič	NI	R P. auprès de l'UE	
Suède	Ylva Johansson	S&D	Ministre de l'emploi	commerce

⁵ Dans l'attente de la mise en place d'un nouveau gouvernement, l'Italie n'a pas encore présenté de candidat

⁶ Krzysztof Szczerski chef de cabinet du Président Andrej Duda a refusé l'agriculture qui lui était proposée et a préféré retirer sa candidature. Son audition devant le PE aurait par ailleurs risqué d'être houleuse en raison de ses positions politiques conservatrices

⁷ Le Portugal avait également proposé le député européen Pedro Marques mais Ursula von der Leyern aurait opté pour Elisa Ferreira

⁸ Ces deux candidats proposés par la Premier ministre roumaine, Viorica Dăncilă auraient suscité de sérieuses réserves de la part d'Ursula von der Leyern car impliqués dans des affaires financières peu claires. Le nom de l'actuelle RP auprès de l'UE, Luminița Odobescu est également évoqué

⁹ Ne présente pas de candidat

Comme l'avait promis Ursula von der Leyern¹⁰, la parité des genres sera à peu près respectée puisque l'on compte actuellement 13 hommes pour 12 femmes.

Alors que dans le passé, les Etats membres avaient parfois proposé comme Commissaires des hommes politiques nationaux sans réelle pratique des dossiers bruxellois, c'est l'expérience qui semble avoir été ici privilégiée. C'est ainsi que l'on compte 9 anciens Commissaires contre 7 dans la Commission Juncker.

Et surtout, au niveau politique, l'équilibre de la Commission correspond mieux que par le passé à celui du Parlement. En effet si dans la Commission Juncker, les deux principaux groupes du Parlement, le *Parti populaire européen* (PPE) et les *Socialistes et démocrates* (S&D) pouvaient compter respectivement sur 14 et 8 Commissaires, ils se retrouvent désormais à égalité avec 9 Commissaires chacun.

Parti politique	Commission		Parlement	
	Nb	%	Nb	%
PPE	9	34,6	182	24,2
S&D	9	34,6	154	20,5
Renew Europe	5	19,2	108	14,4
Vert	1	3,8	74	9,8
ID	0	0	73	9,7
ECR	1	3,8	62	8,3
GUE	0	0	41	5,5
Non-inscrits ¹¹	1	5,8	57	7,6
Total	26	100	751	100

Les *Conservateurs et réformistes européens* (CRE) gardent un poste de Commissaire, un Polonais remplaçant un Britannique. A noter également que pour la première fois, avec le Lituanien Virginijus Sinkevičius les *Verts* disposeront d'un représentant au sein du collège des Commissaires¹². Enfin comme on pouvait s'attendre, les eurosceptiques de *Identité et démocratie* (ID) sont absents. A supposer que le précédent gouvernement italien ait nommé un membre de la Ligue qui en fait partie il aurait difficilement rempli les critères requis et aurait été immédiatement récusé.

III. Mais des étapes importantes restent à franchir...

a. La répartition des portefeuilles

Inutile de souligner combien la répartition des compétences entre les différents Commissaires désignés est un exercice difficile. Il faut tenir compte à la fois des ambitions des Etats membres, des compétences et des appétences des candidats tout en respectant des équilibres à la fois géographiques et politiques délicats et en évitant de voir la totalité du Collège rejetée par le Parlement. L'exercice est en outre en partie contraint. Le poste de Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est d'ores et déjà attribué et au moins deux postes de vice-président ont été promis respectivement à Frans Timmermans et Margrethe Vestager. Il reste encore définir à l'étendue de leurs compétences sectorielles et les limites de leurs pouvoirs opérationnels. Il semblerait qu'Ursula von der Leyern souhaite accroître leur poids jusqu'à constituer un véritable triumvirat. Par ailleurs, l'agriculture semble acquise à la Pologne. Quant à la France les compétences de Sylvie Goulard devraient plutôt l'orienter vers un portefeuille à vocation économique. Difficile d'aller plus loin en ce stade rien n'étant acquis tant que tout n'est pas acquis.

¹⁰ A noter que seuls la Roumanie et le Portugal ont présentés deux candidats un homme et une femme comme l'avait souhaité Ursula von der Leyern

¹¹ Ce n'est que par commodité que le Commissaire slovène a été placé sur la même ligne que les députés européens non-inscrits et il ne faut nullement en conclure qu'il partage l'eurosepticisme de la majorité d'entre eux

¹² En fait, le Parti des paysans auquel appartient ce Commissaire n'est qu'« accueilli » par le groupe des Verts. La nomination de l'écologiste luxembourgeois Claude Turmes ancien député européen et actuel Ministre de l'Énergie Ministre de l'Aménagement du territoire qu'espéraient le groupe Vert/ALE n'a pu se concrétiser pour des raisons de politique intérieure nationale.

b. Les auditions

Le Président du Parlement demande au Président élu de la Commission de lui communiquer les noms et les responsabilités des Commissaires désignés dès que possible. Sur cette base les auditions sont organisées¹³ par la Conférence des Présidents¹⁴ sur proposition de la Conférence des Présidents de Commission.

Dans un premier temps, la déclaration d'intérêts financiers de chaque Commissaire désigné est examinée par la Commission des affaires juridiques afin d'identifier d'éventuels conflits avec leurs responsabilités futures. En cas de difficultés, la Commission peut demander des informations complémentaires et le cas échéant proposer des solutions. En dernier ressort si le problème subsiste, le Président du Parlement informe le Président élu de la Commission que le candidat concerné n'est pas apte à occuper les fonctions qui lui sont proposées. Les conséquences de cet avertissement ne sont pas définies mais il est clair que si le Président élu de la Commission n'en tenait pas compte c'est l'approbation de l'ensemble de la Commission par le Parlement qui se trouverait compromise.

Chaque Commissaire n'est en principe auditionné qu'une seule fois et les auditions sont publiques.

Si les compétences du Commissaire désigné ne relèvent que d'une seule Commission parlementaire, dite *Commission responsable* il n'est interrogé que par celle-ci. Si elles relèvent à des titres comparables de plusieurs Commissions, une *Commission conjointe* est créée. Enfin si d'autres Commissions sont intéressées plus marginalement des *Commissions associées* sont mises en place¹⁵.

Les Vice-présidents désignés dont les compétences sont largement horizontales sont invités à se présenter devant la Conférence des Présidents¹⁶ ou la Conférence des Présidents de Commission au cours d'une réunion ouverte à tous les députés intéressés

Avant l'audition, les Commissions soumettent par écrit au Commissaire désigné deux questions générales :

- la première sur leur compétences leur engagement européen et leur indépendance ;
- la seconde sur leur portefeuille et la façon dont ils conçoivent leurs relations avec le Parlement ;

et un certain nombre de questions spécifiques à leur domaine d'exercice:

- cinq pour une Commission responsable
- trois par Commission dans le cadre d'une Commission conjointe

Les Commissions associées ne peuvent poser que des questions orales

Les auditions durent 3 heures et après une présentation d'une quinzaine de minutes le Commissaire désigné répond aux questions des parlementaires. Il peut y avoir jusqu'à 45 questions orales qui ne donnent lieu qu'à une seule réponse sans possibilités d'échange en principe.

A l'issue de cette épreuve, la Commission concernée approuve le choix du Commissaire désigné à la majorité des deux tiers. A défaut la Commission pose des questions écrites supplémentaires et si les réponses sont jugées insuffisantes le Commissaire désigné est convoqué pour une seconde audition d'une heure et demie. Si la Commission n'est toujours pas en mesure de réunir la majorité des deux tiers requise, elle en informe dans les 24 heures le Président du Parlement.

c. Un pouvoir réel

Le Parlement n'a pas manqué de faire usage des possibilités que lui offrait le Traité de Maastricht. Dès 1995 lors de l'audition de la Commission Santer, il demandait un changement de portefeuille pour le candidat irlandais Pdraig Flynn en invoquant un manque de compétence.

En 2004, Jose Manuel Barroso dû retirer la candidature de l'italien Rocco Buttiglione en raison de ses propos misogynes et homophobes et de la lettone Ingrida Urde en raison de son implication dans d'éventuelles malversations financières.

¹³ Selon l'article 125 et l'Annexe VII du règlement intérieur du Parlement

¹⁴ La Conférence des Présidents est composée du Président du Parlement et des Présidents des groupes politiques

¹⁵ Lors de la nomination de la Commission Juncker en 2014, on comptait 9 Commissions conjointes et 9 Commissions associées.

¹⁶ En 2014 Frans Timmermans fut invité à se présenter devant la Conférence des Présidents.

En 2009 c'est la bulgare Rumana Jeleva qui dut se retirer pour des raisons semblables.

Plus récemment, en 2014, c'est la slovène Alenka Bratusek qui fut écartée en raison de son manque de connaissance du domaine qui lui était attribué (l'environnement et la santé) et des conditions jugées litigieuses de sa nomination. Par ailleurs le candidat hongrois Tibor Navarcsics a dû renoncer à traiter des questions de citoyenneté européenne qui lui avaient été proposées avec l'éducation et la culture, en raison des positions de son gouvernement sur ce sujet.

Pour les candidats actuels, l'exercice s'annonce périlleux. La coalition entre PPE et le S&D qui avait dans le passé assuré un fonctionnement relativement sans heurts du Parlement a éclaté. L'élection d'Ursula von der Leyern avec l'abandon au moins provisoire du système des Spitzenkandidaten a divisé les groupes parlementaires et laissé des séquelles. Chaque groupe n'a à présent plus de raisons de ménager les candidats des autres groupes. Il est donc probable que les auditions seront tendues et que les moindres failles des candidats seront traquées.

Comme en 2014, le Parlement veillera sans doute à ce que le candidat hongrois László Trócsányi n'ait pas dans son portefeuille des questions liées aux libertés publiques ou à l'immigration. Le candidat belge Didier Reynders a vu sa nomination contestée par le parti flamand d'extrême droite Vlaams Belang arguant du fait que le gouvernement minoritaire de Charles Michel¹⁷ en charge des affaires courantes n'avait pas autorité pour y procéder¹⁸ et pourrait se le voir rappelé. Enfin on ne manquera sans doute pas de signifier à la candidate française Sylvie Goulard l'affaire des assistants parlementaires des députés européens du MoDem qui l'avait poussée à démissionner de son poste de Ministre de la défense dans le premier gouvernement Philippe en 2017 n'est pas close.

Comme on le voit, les auditions du Parlement ne sont ni sans risques ni sans conséquences. Les prises de position du Parlement sont toujours suivies d'effet car le Président élu de la Commission et le Conseil sont soucieux d'éviter un rejet en bloc de la Commission par le Parlement.

IV. Conclusion

Si la composition de la Commission reste très largement du ressort des Etats membres, le Président élu de la Commission et le Parlement disposent à présent d'une marge de manœuvre accrue dans la structuration du collège des Commissaires et la répartition des compétences entre ses membres.

Le Président élu possède un droit de veto sur les candidats que lui proposent les Etats membres et il lui revient de trouver les équilibres susceptibles de satisfaire tant les Etats membres que le Parlement. Quant à celui-ci, il peut influencer non seulement sur le choix des Commissaires et les responsabilités qui leur sont confiées mais il ne va pas manquer de profiter des auditions pour tenter d'obtenir des futurs Commissaires des engagements politiques qui tout en restant dans le cadre des orientations générales présentées par Ursula von der Leyern lors de son investiture les préciseront.

Loin de constituer une simple formalité ces auditions seront pour le Parlement l'occasion de peser davantage sur les choix politiques de la Commission pour la mandature à venir et en ce sens, au-delà des péripéties individuelles, elles ne doivent pas être négligées.

¹⁷ Par ailleurs, futur Président du Conseil européen

¹⁸ En 2014 la slovène Alenka Bratusek avait trébuché sur un problème de ce type