

Mardi 12 février 2019

P8\_TA(2019)0078

## Mise en œuvre des dispositions du traité relatives au pouvoir de contrôle politique du Parlement sur la Commission

### Résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur la mise en œuvre des dispositions du traité relatives au pouvoir de contrôle politique du Parlement sur la Commission (2018/2113(INI))

(2020/C 449/04)

Le Parlement européen,

- vu les dispositions du traité concernant le contrôle politique exercé par le Parlement européen sur la Commission européenne, en particulier les articles 14, 17 et 25 du traité sur l'Union européenne et les articles 121, 159, 161, 175, 190, 225, 226, 230, 233, 234, 249, 290, 291, 319 et 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- vu l'article 17 du traité sur l'Union européenne, qui confie à la Commission européenne la promotion de l'intérêt général de l'Union et «à cette fin» le monopole de l'initiative,
- vu l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne,
- vu l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2016 et l'accord interinstitutionnel de 2013 sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière,
- vu sa résolution du 16 février 2017 sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne <sup>(1)</sup>,
- vu sa résolution du 16 février 2017 sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne <sup>(2)</sup>,
- vu sa décision du 7 février 2018 sur la révision de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, et en particulier ses paragraphes 2 et 8, qui réaffirme la validité du processus des *Spitzenkandidaten*, décrit comme une pratique constitutionnelle et politique qui respecte l'équilibre institutionnel prévu par les traités <sup>(3)</sup>;
- vu sa résolution législative du 16 avril 2014 sur la proposition de règlement du Parlement européen relative aux modalités détaillées de l'exercice du droit d'enquête du Parlement européen et abrogeant la décision 95/167/CE, Euratom, CECA du Parlement européen, du Conseil et de la Commission <sup>(4)</sup> et les négociations interinstitutionnelles en cours,
- vu le rapport de la Médiatrice européenne sur les réunions de vérification des documents dans les affaires jointes 488/2018/KR et 514/2018/KR sur la nomination par la Commission d'un nouveau secrétaire général, et vu ses recommandations dans ces affaires,
- vu son règlement intérieur, notamment l'article 52, ainsi que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point e), et l'annexe 3 de la décision de la Conférence des présidents du 12 décembre 2002 sur la procédure d'autorisation des rapports d'initiative,
- vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et l'avis de la commission du contrôle budgétaire (A8-0033/2019),

A. considérant que le cadre institutionnel de l'Union, tel que consacré par les traités, confère au Parlement, en tant qu'organe législatif de l'Union, la responsabilité du contrôle politique sur la Commission;

<sup>(1)</sup> JO C 252 du 18.7.2018, p. 215.

<sup>(2)</sup> JO C 252 du 18.7.2018, p. 201.

<sup>(3)</sup> JO C 463 du 21.12.2018, p. 89.

<sup>(4)</sup> JO C 443 du 22.12.2017, p. 39.

Mardi 12 février 2019

- B. considérant que le Parlement dispose d'un ensemble d'instruments pour demander des comptes à la Commission, comme la motion de censure (article 17 du traité UE et article 234 du traité FUE), l'aptitude à demander au président de la Commission de retirer sa confiance à un commissaire (article 118, paragraphe 10, du règlement intérieur du Parlement), le droit d'enquête (article 226 du traité FUE), la compétence de surveillance des actes délégués et d'exécution (articles 290 et 291 du traité FUE), le droit de poser des questions orales et écrites (articles 230, paragraphe 2, du traité FUE) et le droit d'engager des procédures juridictionnelles à l'encontre de la Commission pour des questions de légalité (article 263 du traité FUE) ou si elle s'abstient de statuer;
- C. considérant qu'en plus de ces instruments, le Parlement dispose d'un éventail d'instruments pour exercer un contrôle «directif», grâce auxquels il peut influencer activement sur la fixation des priorités politiques de l'Europe;
- D. considérant que le budget est l'instrument le plus important de l'Union européenne pour la réalisation de ses objectifs et de ses stratégies, et que le contrôle budgétaire revêt donc une importance considérable;
- E. considérant que le processus des *Spitzenkandidaten* reflète l'équilibre interinstitutionnel entre le Parlement et la Commission, et qu'il a donc considérablement amélioré et renforcé le lien entre les deux institutions et, partant, entraîné une politisation accrue de la Commission, ce qui devrait déboucher sur un contrôle parlementaire intensifié de ses fonctions exécutives;
- F. considérant que l'article 17 du traité UE dispose que le président de la Commission est élu par le Parlement sur proposition des chefs d'État et de gouvernement de l'Union et en tenant compte des résultats des élections européennes ainsi que des consultations menées avec le Parlement européen; que ce même article que la même procédure doit être appliquée au cas où le Parlement refuse le candidat proposé et que le Parlement doit être consulté;
- G. considérant que tous les commissaires désignés sont soumis à une audition avant l'investiture du collège des commissaires et qu'au cours de son mandat, le Parlement peut examiner l'engagement et les priorités exprimés par les commissaires désignés lors des auditions de nomination, y compris par une évaluation visant à déterminer si leurs antécédents personnels les rendent aptes à satisfaire aux exigences de la fonction;
- H. considérant que les traités donnent au Parlement le droit d'adopter une motion de censure contre la Commission dans son ensemble, mais pas de retirer sa confiance à un commissaire individuel;
- I. considérant qu'en dépit de la responsabilité collective du collège des commissaires, le Parlement doit garantir un contrôle politique effectif du travail effectué à titre individuel par chaque commissaire;
- J. considérant que la nomination récente du nouveau secrétaire général de la Commission a soulevé de graves inquiétudes quant au rôle et à l'influence politique exercés par les hauts fonctionnaires de la Commission;
- K. considérant qu'une nouvelle procédure, conforme aux règles, pour pourvoir ce poste devrait être menée lors de la nomination du nouveau président de la Commission et des nouveaux commissaires en 2019;
- L. considérant que la Commission est tenue par les traités de faire rapport de manière régulière au Parlement, comme suit: annuellement sur les activités générales de l'Union (article 249 du traité FUE); tous les trois ans sur l'application des dispositions relatives à la non-discrimination et à la citoyenneté dans l'Union (article 25 du traité FUE); sur les résultats de la surveillance multilatérale en politique économique (article 121, paragraphe 5, du traité FUE); tous les trois ans sur les progrès accomplis en matière de politique sociale (articles 159 et 161 du traité FUE); tous les trois ans sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale (article 175 du traité FUE); annuellement sur les activités de l'Union dans le domaine de la recherche (article 190 du traité FUE); annuellement sur la lutte contre la fraude (article 325 du traité FUE); lorsqu'elle mène des négociations avec des pays tiers ou des organisations internationales (article 207 du traité FUE);
- M. considérant en outre que, selon le droit dérivé, la Commission est chargée d'examiner et d'évaluer diverses directives et règlements et de rendre compte de ses conclusions;
- N. considérant qu'avec l'adoption de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, le Parlement a gagné un poids supplémentaire dans l'élaboration du programme législatif proposé chaque année par la Commission dans son programme de travail;
- O. considérant que, depuis l'adoption du traité de Lisbonne, le Parlement est devenu un véritable colégislateur dans le domaine budgétaire et qu'il est investi de la responsabilité de donner décharge à la Commission pour l'exécution du budget de l'Union;

**Mardi 12 février 2019**

- P. considérant qu'à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement a étendu son influence au contrôle des politiques extérieures de l'Union, en obtenant le pouvoir d'approuver la conclusion des accords internationaux et, par conséquent, le droit d'être immédiatement et pleinement informé par la Commission à toutes les étapes de la négociation desdits accords (article 218 du traité FUE et article 50 du traité UE);
- Q. considérant que les négociations avec le Royaume-Uni concernant son retrait de l'Union européenne se sont déroulées dans des conditions exemplaires concernant la transparence et la participation du Parlement;
- R. considérant que la portée du droit de regard du Parlement varie largement selon qu'il s'agit d'actes délégués ou d'actes d'exécution; que le Parlement dispose du droit de faire objection à un acte délégué et de révoquer la délégation, mais que sa marge de manœuvre est nettement plus restreinte pour les actes d'exécution;
- S. considérant que la structure institutionnelle actuelle de l'Union et l'absence de définition précise de la notion d'exécutif de l'Union dans les traités complexifient ce concept et qu'il se retrouve dispersé entre les niveaux européen, national et régional;
- T. considérant qu'une coopération plus solide entre le Parlement européen et les parlements nationaux et régionaux, qui soit conforme à leurs compétences constitutionnelles respectives ainsi qu'à l'article 10, paragraphe 2, du traité UE, est nécessaire pour remédier à cette fragmentation des fonctions exécutives lors de la mise en œuvre de la législation européenne;
- U. considérant que la transparence et la forte implication du Parlement dans les négociations avec le Royaume-Uni ont eu un impact positif sur le résultat de ces pourparlers et ont créé un climat de confiance et d'unité; que cela devrait être une source d'inspiration sur la façon de mener des négociations internationales à l'avenir;

**Principales conclusions**

1. rappelle que le contrôle exercé sur les organes de l'Union est une des fonctions principales du Parlement européen et que la responsabilité de la Commission vis-à-vis du Parlement est un principe sous-jacent du fonctionnement de l'Union et du contrôle démocratique interne;
2. considère que le Parlement n'utilise pas pleinement tous les instruments de contrôle politique de l'exécutif dont il dispose, pour des raisons diverses, certaines étant inhérentes à la structure institutionnelle de l'Union et d'autres, par exemple, étant le résultat de l'évolution de la dynamique interinstitutionnelle, ce qui a rendu difficile l'application de certains instruments ou a limité leur efficacité;
3. se félicite du bien-fondé du processus des *Spitzenkandidaten* et du potentiel qu'il représente, lorsque tous les citoyens de l'Union s'expriment directement quant au choix du président de la Commission par un vote désignant leur candidat favori; soutient donc fermement la poursuite de cette pratique lors des futures élections européennes et encourage toutes les forces politiques à participer à ce processus;
4. rappelle que le lien renforcé entre le Parlement et la Commission qui résulte du processus des *Spitzenkandidaten* ne doit pas exempter la Commission d'un contrôle parlementaire rigoureux;
5. rappelle que le seuil fixé par les traités pour déposer une motion de censure de la Commission vise à réserver le recours effectif à cet instrument aux cas graves; constate que, comme dans la plupart des démocraties parlementaires, la possibilité d'une motion de censure a surtout un caractère dissuasif; propose néanmoins, dans la perspective d'une future modification des traités, d'étudier ou d'explorer les possibilités d'abaisser ce seuil raisonnablement, tout en préservant l'équilibre institutionnel voulu par les traités;
6. relève que la politisation de la Commission est la conséquence directe des changements apportés par le traité de Lisbonne; observe que ces changements n'ont pas entraîné l'adoption de dispositions permettant de tenir les commissaires responsables à titre individuel;
7. déplore vivement que lors de la procédure de nomination du secrétaire général de la Commission, celle-ci n'ait pas suivi correctement les règles pertinentes, ni dans la lettre ni dans l'esprit, comme l'a déclaré la Médiatrice;

Mardi 12 février 2019

8. souligne que les traités ne contiennent pas de définition claire de la notion d'exécutif de l'Union et que les institutions responsables varient selon les domaines d'action, selon que l'on considère que ces domaines relèvent des compétences partagées ou exclusives de l'Union;
9. estime nécessaire de mettre en place un système législatif réellement bicaméral qui associe le Conseil et le Parlement, et dans lequel la Commission agit comme pouvoir exécutif;
10. fait remarquer que le contrôle que le Parlement exerce sur l'exécutif est complété par les compétences équivalentes que les parlements nationaux exercent sur leur propre pouvoir exécutif concernant les affaires européennes; estime que cette responsabilité est la clé de voûte du rôle des chambres parlementaires nationales au sein de l'Union européenne;
11. considère que l'absence d'un catalogue clair des compétences et politiques de l'Union et la fragmentation des compétences entre les pouvoirs exécutifs européen, national et régional ont rendu difficile, sinon parfois impossible, le contrôle que le Parlement exerce sur l'exécutif en vertu de l'article 14 du traité UE;
12. rappelle que les traités ne confèrent aucune fonction législative ni aucun droit d'initiative législative au Conseil européen; s'inquiète du fait qu'au cours de ces dernières années, le Conseil européen a pris, à l'encontre de l'esprit et de la lettre des traités, une série de décisions politiques importantes hors du cadre des traités, ce qui empêche ainsi de facto le Parlement d'exercer un contrôle sur ces décisions et fragilise la responsabilité démocratique pourtant essentielle à de telles politiques européennes;
13. rappelle que le traité accorde au Parlement des pouvoirs de contrôle politique significatifs dans le cadre des procédures annuelles relatives au budget et à la décharge;
14. rappelle que la décharge est une procédure politique annuelle qui garantit un contrôle démocratique ex post de l'exécution du budget de l'Union par la Commission, sous sa propre responsabilité et en coopération avec les États membres;
15. fait observer que la procédure de décharge s'est avérée un outil puissant qui a eu une incidence sur l'évolution positive du système budgétaire de l'Union, sur sa gestion financière, sur la définition de ses priorités et sur la manière dont ses politiques sont définies et mises en œuvre, et qui contribue également à accroître l'influence politique du Parlement;
16. souligne que l'article 318 du traité FUE ajoute un nouvel instrument à la boîte à outils de la décharge budgétaire: l'évaluation des finances de l'Union fondée sur les résultats obtenus;
17. relève avec inquiétude qu'aucune sanction juridique réelle n'est possible si le Parlement décide de ne pas donner décharge à la Commission; estime toutefois que le refus d'octroyer la décharge envoie un signal politique fort, car cela signifie que le Parlement n'a pas suffisamment confiance dans la responsabilité de la Commission, et que cette dernière se doit de réagir à un tel refus et de prendre des mesures de suivi spécifiques afin d'améliorer la situation;
18. déplore qu'en l'absence de coopération loyale du Conseil, la pratique institutionnelle des décharges budgétaires au Parlement ne permet pas de contrôler le budget du Conseil et que cette situation constitue un manquement grave aux obligations du traité, selon lesquelles le Parlement contrôle le budget de l'Union dans son ensemble;
19. suggère, afin que le contrôle budgétaire du Parlement puisse s'étendre à l'ensemble de budget de l'Union, de lancer des négociations entre le Conseil, la Commission et le Parlement, afin que le droit du Parlement d'avoir accès aux informations sur l'exécution du budget par le Conseil, directement ou via la Commission, soit assuré, que le Conseil réponde aux questions écrites du Parlement et se rende aux auditions et aux débats concernant l'exécution de son budget; considère qu'en cas d'échec de ces négociations, le Parlement devrait donner décharge uniquement à la Commission et inclure dans cette décharge globale des résolutions séparées visant les différentes institutions, organes et organismes de l'Union et assurant de fait qu'aucune section du budget européen ne soit exécutée dans l'opacité;
20. rappelle que les institutions n'ont pas encore donné suite à leur engagement d'élaborer des critères destinés à délimiter l'utilisation des actes délégués et des actes d'exécution, bien que l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» ait amélioré la transparence de la procédure relative aux actes délégués;

**Mardi 12 février 2019**

21. rappelle qu'en vertu de l'article 247 du règlement financier, la Commission doit communiquer au Parlement, au plus tard le 31 juillet de l'exercice suivant, un ensemble intégré de rapports financiers et de rapports sur la responsabilité, comprenant notamment les comptes consolidés définitifs, le rapport annuel sur la gestion et la performance et l'évaluation des finances de l'Union fondée sur les résultats obtenus, visée à l'article 318 du traité FUE; insiste sur le fait que le rapport annuel sur la gestion et la performance devrait inclure une évaluation de toutes les mesures préventives et correctives prises à l'égard des financements faisant l'objet de corruption ou de conflits d'intérêts;

### **Recommandations**

22. suggère que les instruments qui permettent de tenir la Commission responsable et ceux qui permettent un contrôle «directif» doivent être combinés afin de maximiser leur efficacité respective;

23. insiste sur la nécessité de garantir, de consolider et de renforcer les pouvoirs législatifs et le droit de contrôle du Parlement européen, y compris au moyen d'accords interinstitutionnels et de l'utilisation de la base juridique adéquate par la Commission;

24. estime qu'il est nécessaire que le Parlement réforme ses méthodes de travail, afin de renforcer l'exercice de ses fonctions de contrôle politique sur la Commission;

25. invite la Commission à accorder davantage d'attention aux initiatives législatives lancées par le Parlement en vertu de l'article 225 du traité FUE; invite le prochain président de la Commission à s'engager à respecter cet objectif et se félicite des déclarations des candidats au poste de *Spitzenkandidat* à cet égard; souhaite que davantage d'initiatives débouchent sur des propositions législatives; rappelle qu'en vertu de l'article 10 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», la Commission est tenue d'examiner avec diligence et attention les demandes de propositions d'actes de l'Union;

26. félicite la Commission pour le suivi positif qu'elle a réservé aux recommandations que le Parlement a exprimées dans sa résolution du 16 février 2017 sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne;

27. estime que la possibilité de donner au Parlement le droit formel d'initiative législative, ce qui n'est pas le cas dans les traités actuels, devrait être sérieusement examinée dans la perspective d'une modification future des traités;

28. encourage l'échange de bonnes pratiques en matière de contrôle parlementaire entre les parlements nationaux, notamment l'organisation à échéances régulières de débats entre les ministres concernés et les commissions spécialisées des parlements nationaux avant et après les réunions du Conseil, ainsi qu'avec les commissaires européens, dans un contexte et un délai appropriés, de même que la tenue de réunions entre le Parlement européen et les parlements nationaux; encourage l'organisation d'échanges réguliers de fonctionnaires des institutions et de membres du personnel des groupes politiques entre les administrations du Parlement européen et des parlements nationaux, le Comité européen des régions et les régions des États membres disposant de compétences législatives;

29. estime que l'instauration d'une Semaine européenne annuelle permettrait aux députés au Parlement européen et aux commissaires, en particulier aux vice-présidents chargés de groupes de politiques, de se présenter devant toutes les assemblées parlementaires nationales afin de débattre et d'expliquer le programme européen conjointement avec des députés nationaux et des représentants de la société civile; affirme que cette initiative pourrait renforcer la responsabilité démocratique de la Commission voulue par le traité de Lisbonne;

30. demande que soit renforcée sa capacité de contrôle de l'élaboration et de la mise en œuvre des actes délégués et des actes d'exécution;

31. se félicite des efforts actuellement déployés par les trois institutions pour établir des critères clairs visant à définir l'utilisation des actes délégués et des actes d'exécution; demande que ces critères soient appliqués dès que possible;

32. encourage les parlements nationaux et, le cas échéant, les parlements régionaux, à augmenter leur capacité de contrôle de leurs pouvoirs exécutifs lorsqu'ils prennent des décisions ou proposent des règlements pour mettre en œuvre ou déléguer la législation européenne;

33. considère qu'il sera nécessaire, lors d'une future modification des traités, d'améliorer les instruments permettant de tenir les commissaires responsables à titre individuel devant le Parlement pendant leur mandat, sur la base des dispositions qui existent déjà dans une certaine mesure dans l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne;

Mardi 12 février 2019

34. demande à la Commission et au Conseil, conformément au principe de coopération loyale, de nouer un dialogue politique sur la proposition du Parlement en vue d'un règlement sur le droit d'enquête, afin de confier au Parlement de réels pouvoirs qui lui permettent d'utiliser cet instrument parlementaire de base pour le contrôle de l'exécutif, qui est absolument essentiel dans les systèmes parlementaires du monde entier;

35. est convaincu de l'utilité des questions parlementaires en tant qu'instrument de contrôle; estime donc nécessaire d'entreprendre une évaluation approfondie de la qualité des réponses apportées par la Commission aux questions des députés, ainsi que du nombre et de la qualité des questions posées par les députés;

36. est d'avis que l'heure des questions est un élément important du contrôle parlementaire exercé sur l'exécutif; demande à la Conférence des présidents d'intégrer à nouveau l'heure des questions dans l'ordre du jour de la séance plénière, conformément à l'article 129 du règlement intérieur;

37. réitère sa demande à la Commission pour qu'elle revoie ses procédures administratives de nomination de son secrétaire général, de ses directeurs généraux et de ses directeurs, afin de garantir la sélection des meilleurs candidats dans un maximum de transparence et dans le respect de l'égalité des chances;

o

o o

38. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, aux parlements nationaux des États membres et au Comité européen des régions.

---