

Retour vers le futur : élections européennes de 2014 et « élection » de Jean-Claude Juncker à la présidence de la Commission

Jonathan Bannenberg

Le 16 juillet 2019, le Parlement européen a élu de justesse (383 voix pour, 327 contre, 22 abstentions et 1 bulletin nul) l'Allemande Ursula von der Leyen future présidente de la Commission européenne. De nombreuses voix se sont élevées pour souligner que cette désignation résulte en fait du choix du Conseil européen, qui a laissé le Parlement et les citoyens européens largement de côté. En effet, à la différence de ce qui s'était passé en 2014, les chefs d'État et de gouvernement n'ont pas sélectionné pour ce poste l'un des fameux « *Spitzenkandidaten* » qui ont mené la récente campagne électorale dans le but proclamé de diriger la future Commission.

Pour mettre en perspective la récente procédure qui a vu U. von der Leyen émerger, cette *@analyse du CRISP en ligne* revient sur le processus qui, voici cinq ans, avait vu le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker prendre les rênes de la Commission européenne.

L'évolution des modes de désignation du président de la Commission européenne

Du 22 au 25 mai 2014, les citoyens des 28 États membres de l'Union européenne ont élu leurs représentants pour la huitième législature du Parlement européen depuis que celui-ci est élu au suffrage universel direct¹. Alors que, depuis 2009, la gestion de la crise existentielle de la zone euro par les institutions européennes laissait présager une montée des courants traditionnellement hostiles à l'Union, le Parlement et la Commission européenne ont décidé d'accroître la politisation des élections par l'introduction de la procédure des *Spitzenkandidaten* (littéralement candidats de pointe, parfois appelés en français candidats de tête). Celle-ci prévoit que chaque parti européen propose un candidat à la présidence de la Commission et que, à l'issue de l'élection du Parlement européen par les citoyens, le candidat du parti arrivé en tête devienne le président de la Commission européenne. Ce nouveau processus était présenté comme un outil permettant une participation plus active et directe des citoyens dans le système décisionnel de l'Union européenne.

¹ Cf. Vaïa DEMERTZIS, « Élire le Parlement européen », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2211-2212, 2014.

À l'origine, le président était désigné parmi les membres de la Commission, qui étaient nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres². Son mandat, renouvelable, était d'une durée de deux ans.

Le Traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, a introduit une nouveauté majeure : la désignation de la personnalité que les gouvernements des États membres envisagent de nommer président de la Commission doit se faire après consultation du Parlement européen. À la suite de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le 1^{er} mai 1999, cette désignation doit être approuvée par le Parlement européen. Depuis le Traité de Nice, entré en vigueur le 1^{er} février 2003, le président de la Commission est nommé à la majorité qualifiée, et non plus à l'unanimité, par les représentants des États membres. Enfin, le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, stipule que :

En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure³.

La procédure, applicable pour la première fois lors des élections européennes des 22-25 mai 2014, se divise donc en deux étapes principales. D'abord, statuant à la majorité qualifiée et tenant compte du résultat des élections au Parlement européen, le Conseil européen propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ensuite, le candidat proposé par le Conseil européen doit être élu à la majorité des membres composant le Parlement européen, c'est-à-dire au minimum 376 parlementaires.

En obligeant le Conseil européen à choisir un candidat à la présidence de la Commission en tenant compte du résultat du scrutin européen et en qualifiant d'«*élection*» l'investiture de cette personne par le Parlement européen, le Traité de Lisbonne s'inscrit dans un processus de revalorisation continue des pouvoirs du Parlement dans la nomination de la Commission européenne. Les députés européens, qui, depuis le début des années 1980, ont toujours essayé de maximiser leur influence sur l'investiture de la Commission, se sont logiquement efforcés de tirer parti de ces nouvelles dispositions⁴.

***Spitzenkandidaten* et (s)élection de Jean-Claude Juncker**

Saisissant le changement introduit par la formule « en tenant compte des élections au Parlement européen », les députés européens ont recommandé que «*chaque famille de partis politiques*»⁵ propose un candidat pour se présenter au poste de Président de la

² Cf. articles 158, alinéa 1, et 161, alinéa 1, du Traité instituant la Communauté économique européenne.

³ Article 17, § 7, alinéa 1, du Traité sur l'Union européenne (TUE).

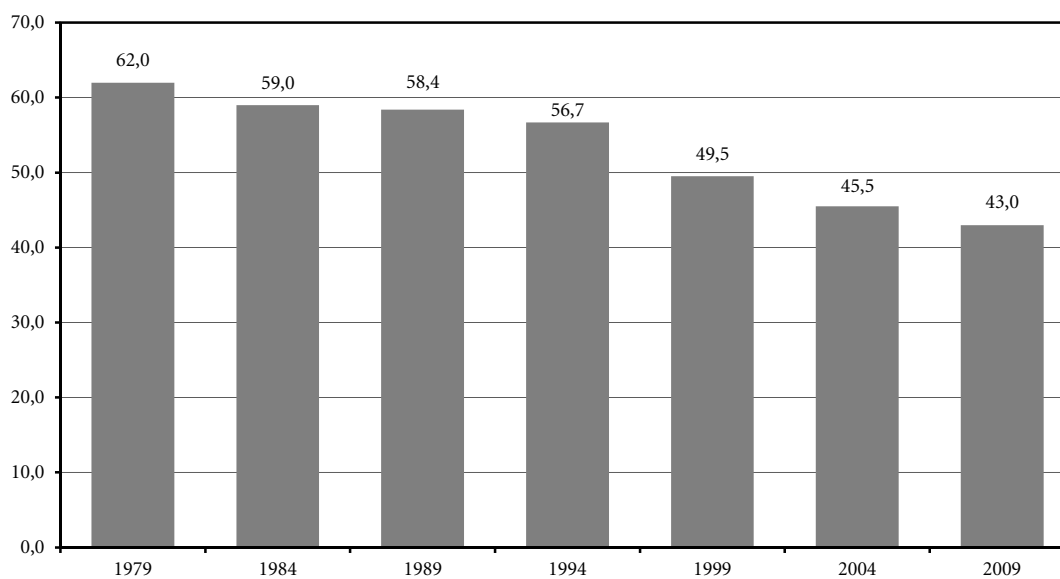
⁴ Voir Olivier COSTA, Nathalie BRACK, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2017, p. 129 et 155.

⁵ Cf. Thierry COOSEMANS, « Les partis politiques européens », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2201-2202, 2013.

Commission européenne et mener sa campagne électorale européenne »⁶. La Commission, dans sa volonté de « renforcer la conduite démocratique et efficace des (...) élections au Parlement européen »⁷, les a rejoints dans leur démarche en estimant que « les partis politiques devraient, lors des prochaines élections européennes, désigner leur candidat au poste de président de la Commission et indiquer leur affiliation à un parti politique européen »⁸.

En réponse à ces recommandations, cinq des sept partis européens qui constituaient les principaux groupes politiques du Parlement ont désigné leurs *Spitzenkandidaten* respectifs⁹ : Jean-Claude Juncker pour le Parti populaire européen (PPE), Martin Schulz pour le Parti socialiste européen (PSE), Guy Verhofstadt pour l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE), un binôme composé de Ska Keller et de José Bové pour le Parti vert européen (PVE), et Alexis Tsipras pour le Parti de la gauche européenne (PGE)¹⁰. Ces partis ont aussi décidé que l'affrontement entre leurs candidats se ferait sur le mode des campagnes présidentielles modernes, notamment par l'organisation de plusieurs débats télévisés¹¹.

Taux de participation aux élections européennes
(en %, 1979-2009)



⁶ Parlement européen, *Élections 2014 : donner aux électeurs européens davantage leur mot à dire*, 20121121IPR56164, 22 novembre 2012.

⁷ Voir Commission européenne, *Préparer le scrutin européen de 2014 : comment renforcer la conduite démocratique et efficace des prochaines élections au Parlement européen*, COM(2013) 126 final, 12 mars 2013.

⁸ Commission européenne, *Élections au Parlement européen de 2014 : la Commission recommande la désignation d'un candidat à sa présidence par les partis politiques*, IP/13/215, 12 mars 2013, p. 1.

⁹ Pour des raisons idéologiques, l'Alliance des conservateurs et réformistes européens (ECR), euro-réaliste et anti-fédéraliste, et le Mouvement pour une Europe des libertés et de la démocratie (MELD), nationaliste et eurosceptique, ont décidé de ne pas présenter de candidat.

¹⁰ Le PGE n'était pas convaincu du potentiel de démocratisation de cette nouvelle procédure ; sa décision de participer à cette campagne paneuropéenne résultait surtout de considérations stratégiques (il n'entendait pas laisser le monopole de la parole aux autres partis). Voir Vaïa DEMERTZIS, « Vers une véritable élection du président de la Commission européenne par le Parlement européen ? », *Les analyses du CRISP en ligne*, 4 novembre 2013, www.crisp.be, p. 6.

¹¹ Neuf débats télévisés ont eu lieu du 9 avril au 20 mai 2014. Ils se sont déroulés en français, en anglais et en allemand, et ont été diffusés sur Internet, Euronews et certaines chaînes de télévision nationales.

En personnalisant ainsi les débats pour politiser la campagne électorale, l'objectif partagé par le Parlement européen et la Commission européenne était d'augmenter la visibilité des élections afin de mobiliser davantage les électeurs. En effet, depuis 1979, année où les membres du Parlement ont, pour la première fois, été élus au suffrage universel direct, le taux de participation a chuté de manière continue, passant de 62 % à l'origine à seulement 43 % 30 ans plus tard.

Parallèlement à cet objectif annoncé visant à améliorer la participation au vote, le Parlement voyait dans la procédure des *Spitzenkandidaten* un moyen d'accroître son influence dans le choix du président de la Commission et, *in fine*, d'affirmer son pouvoir institutionnel vis-à-vis du Conseil européen. La Commission, quant à elle, y voyait une innovation susceptible de renforcer le sentiment d'appartenance à l'Union et, *in fine*, de lutter contre le risque d'une progression massive des eurosceptiques dans l'hémicycle strasbourgeois.

Au terme des élections de 2014, le PPE est arrivé en tête (son groupe comptant 221 sièges au Parlement européen), faisant de J.-C. Juncker le principal prétendant à la fonction de président de la Commission. Pourtant, du côté du Conseil européen, la nomination de l'ancien Premier ministre du Grand-Duché de Luxembourg n'a pas été immédiate. À l'image de la chancelière allemande Angela Merkel, pour qui « il n'y a pas d'automatisme » à choisir le candidat du parti vainqueur¹², les chefs d'État et de gouvernement sont apparus déterminés à garder la main sur la répartition des postes. De plus, plusieurs d'entre eux se sont appuyés sur la progression des forces anti-européennes au Parlement (49 élus de plus par rapport aux élections de 2009, soit un total de 170 députés représentant près de 23 % des sièges)¹³ pour contester le choix de J.-C. Juncker, jugé trop fédéraliste et incapable de réformer l'Union¹⁴.

Soutenu collectivement par les dirigeants des principaux partis (PPE, PSE et ADLE), J.-C. Juncker a, au bout de négociations confuses et complexes, finalement été nommé par le Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 ; seuls les gouvernements nationaux britannique et hongrois ont voté contre. Il a ensuite été élu le 15 juillet 2014 par le Parlement, rassemblant 422 voix en sa faveur (contre 250 oppositions et 47 abstentions).

Comme l'expliquent les politologues Olivier Costa et Nathalie Brack, « les conditions de la désignation de Jean-Claude Juncker en 2014 lui [ont conféré] une double légitimité démocratique et intergouvernementale inédite : il a en effet été successivement investi comme "candidat de tête" par son parti, le PPE, désigné comme candidat du [Parlement européen] par les principaux groupes politiques à l'issue des élections européennes avant d'être choisi à la majorité qualifiée par le Conseil européen et "élu" par une large majorité des députés européens »¹⁵. Couplée au renforcement de l'autorité du président depuis le Traité de Maastricht¹⁶, cette double légitimité a permis à J.-C. Juncker de déployer

¹² *Le Monde*, 29 mai 2014.

¹³ Voir Gilles IVALDI, « Euroscepticisme, populisme, droites radicales : état des forces et enjeux européens », *L'Europe en formation*, volume 373, n° 3, 2014, p. 9 ; Thierry COOSEMANS, « Les résultats des élections européennes de mai 2014 dans les États membres », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2221-2222, 2014, p. 9-10.

¹⁴ Voir Yves PETIT, « Le scrutin européen des 22-25 mai 2014 : une logique inédite de politisation des élections ? », *Civitas Europa*, volume 33, n° 2, 2014, p. 178.

¹⁵ Olivier COSTA, Nathalie BRACK, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 141-142.

¹⁶ Renforcement qui a conduit le président à pouvoir décider de l'organisation interne de la Commission, nommer les vice-présidents et définir les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission.

un *leadership* plus politique et moins consensuel, tout en s'assurant du soutien des principaux groupes du Parlement sur les votes importants.

Dans les faits, les élections de 2014 ont noué un lien politique inédit entre la Commission et le Parlement européen. En effet, l'expérience des *Spitzenkandidaten* a amené le PPE, le PSE et l'ADLE à coopérer et à porter collectivement la candidature de J.-C. Juncker à la tête de la Commission. Leurs groupes politiques se sont ainsi assurés, de manière plus ou moins explicite, d'être consultés au sujet des initiatives clés dans la stratégie de la Commission qui, en retour, a pu bénéficier d'un soutien de principe du Parlement.

Pour la première fois donc, le président de la Commission a cherché à bénéficier du soutien explicite d'une coalition entre le Groupe du Parti populaire européen (PPE), le Groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen (S&D) et le Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE). Pour ce faire, il a dû adapter son programme en faisant des compromis, ce dont son discours devant le Parlement, préalable à son élection, a été le reflet : par exemple, il a évoqué un plan de relance doté de 300 milliards d'euros, sans remettre en cause la rigueur budgétaire.

La procédure des *Spitzenkandidaten* : une révolution démocratique ?

« Cette fois-ci, c'est différent ». Tel était le slogan du Parlement européen qui promettait aux électeurs que leurs votes, via la procédure des *Spitzenkandidaten*, permettraient de désigner le président de la Commission. Pourtant, bien que le candidat du parti arrivé en tête des élections, J.-C. Juncker, du PPE, se soit définitivement installé au Berlaymont en novembre 2014, il serait erroné d'y voir le résultat d'une véritable révolution au sein du système décisionnel de l'Union européenne.

Primo, l'influence du Parlement dans la nomination de J.-C. Juncker par le Conseil européen est à relativiser. Plusieurs membres de ce dernier ont réaffirmé que le choix du président de la Commission ne devait pas seulement tenir compte du résultat des élections européennes mais aussi d'équilibres politiques, géographiques, démographiques et générés et, surtout, de critères de compétence et de qualité. En ce sens, outre son positionnement à la gauche du PPE, J.-C. Juncker, en tant que membre de longue date de l'élite européenne (il a été le premier président permanent de l'Eurogroupe de 2005 à 2013) et ancien Premier ministre du Luxembourg (de 1995 à 2013), a pu apparaître comme le candidat idéal pour le Conseil européen qui, finalement, ne choisissait pas tant le *Spitzenkandidat* du PPE qu'un de ses anciens pairs.

Secundo, l'idée de désigner des candidats de tête par les partis européens n'est pas nouvelle en soi. Dans les années 1990, déjà, cette possibilité avait été avancée par des chercheurs tels que le Britannique Simon Hix pour remédier au déficit démocratique identifié dans l'Union¹⁷. De plus, la mise en œuvre effective du concept de *Spitzenkandidaten* en 2014 peut être analysée comme une matérialisation de la vision constitutionnelle et fédérale du PPE qui, dès 2002, au terme de son congrès à Estoril (Portugal), proposait que les

¹⁷ Voir Hermann SCHMITT *et al.*, « Does personalization increase turnout? *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament elections », *European Union Politics*, volume 16, n° 3, 2015, p. 349.

partis politiques européens puissent avoir la possibilité de présenter leurs propres candidats à la présidence de la Commission européenne¹⁸.

Tertio et enfin, les effets escomptés sur la participation électorale n'ont pas été à la hauteur des espérances. Avec un taux de 42,6 %, la participation est restée faible en 2014, même si la baisse a semblé enrayée. Sachant que les citoyens capables de reconnaître les *Spitzenkandidaten* étaient plus susceptibles de se rendre aux urnes¹⁹, le principal obstacle semble avoir été le relatif anonymat des prétendants à la présidence de la Commission. En effet, au terme de la campagne, par exemple, « seuls 55 % des citoyens luxembourgeois et 25 % des Belges et des Allemands pouvaient en citer un et ce n'était le cas que pour 5 % des Néerlandais et 1 % des Britanniques »²⁰.

Vers une véritable institutionnalisation de la procédure des *Spitzenkandidaten* ?

L'expérience des *Spitzenkandidaten* peut être comprise comme une étape dans un processus plus ancien qui a vu croître les pouvoirs et le rôle du Parlement européen dans les mécanismes de nomination du président de la Commission, dont les pouvoirs et l'autorité sont également développés. Débouchant sur un renforcement du lien politique entre la Commission et le Parlement, devenu plus saillant sous l'ère Juncker, cette évolution s'inscrirait dans le cadre plus large de la parlementarisation continue de l'Union européenne.

Ainsi, la volonté du Parlement et de la Commission européenne de politiser la nomination du président de la Commission via la procédure des *Spitzenkandidaten* a véritablement interrogé la nature même des institutions européennes. En effet, comme toute innovation démocratique, cette procédure s'inscrit dans des tensions entre principes politiques et conceptions instrumentales, entre la volonté d'améliorer la légitimité démocratique de l'Union européenne et des querelles interinstitutionnelles visant à modifier les rapports de force en son sein.

La prise des rênes de la Commission européenne par J.-C. Juncker en 2014 a certes noué un lien partisan inédit entre le Parlement et la Commission et, interprétée comme l'aboutissement du processus des *Spitzenkandidaten*, a constitué une avancée dans la quête de légitimité des deux institutions. Malgré tout, il n'y a pas eu d'approfondissement particulier de la méthode communautaire. En effet, dans un contexte politique extrêmement tendu, marqué par une succession de crises (crise des dettes souveraines dans la zone euro, Brexit...), le pouvoir d'initiative de la Commission a été largement écorné au profit d'une gestion menée par le Conseil européen.

Entre 2014 et 2019, aucune précision n'a été apportée quant aux implications et à l'application de l'article 17, § 7, alinéa 1, du Traité de Lisbonne. Le Parlement européen a donc tenté à nouveau l'expérience des *Spitzenkandidaten* pour les élections européennes de 2019. Celles-ci ont vu une fois encore le PPE arriver en tête, son groupe comptant désormais 182 sièges au Parlement.

¹⁸ Voir Martin WESTLAKE, « Chronicle of an Election Foretold: The Longer-Term Trends leading to the “*Spitzenkandidaten*” procedure and the Election of Jean-Claude Juncker as European Commission President », *LEQS Paper*, n° 102, 2016, p. 44-49.

¹⁹ Voir Hermann SCHMITT *et al.*, « Does personalization increase turnout? », *op. cit.*, p. 347-368.

²⁰ Olivier COSTA, Nathalie BRACK, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 132.

Une application stricte de la procédure des *Spitzenkandidaten* aurait dès lors dû amener le Conseil européen à proposer l'Allemand Manfred Weber, candidat de tête du PPE, à la fonction de président de la Commission. Pourtant, les chefs d'État et de gouvernement ont choisi la ministre allemande de la Défense, U. von der Leyen. Manifestement, la procédure qui a mené à ce choix montre à quel point le renouvellement de la présidence de la Commission a cristallisé cette fois des clivages institutionnels et partisans difficilement compatibles avec une institutionnalisation des *Spitzenkandidaten*.

Pour citer cet article : Jonathan BANNENBERG, « Retour vers le futur : élections européennes de 2014 et "élection" de Jean-Claude Juncker à la présidence de la Commission », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 23 juillet 2019, www.crisp.be.