

# *Vers une véritable élection du président de la Commission européenne par le Parlement européen ?*

Vaia Demertzis

**D**ans huit mois, les citoyens de Belgique et des vingt-sept <sup>1</sup> autres pays membres de l'Union européenne (UE) éliront leurs représentants au Parlement européen. Cette échéance s'annonce d'ores et déjà, et de l'aveu même des acteurs institutionnels européens, comme l'une des plus délicates depuis l'instauration de l'élection directe au suffrage universel du Parlement européen en 1979. La crise de la zone euro et sa gestion politique par les institutions européennes, la mise en œuvre de la gouvernance économique européenne, l'importance accordée à la réduction des déficits publics, et leurs traductions sur le plan national, ressenties avec plus ou moins de vigueur selon les pays, ont contribué à politiser les débats auprès de la population. Dans de nombreux États membres aidés par et aux conditions de la Troïka (Commission européenne, Banque centrale européenne (BCE) et Fonds monétaire international (FMI)), elles ont déjà suscité des vagues de protestation. Une montée des votes contestataires et hostiles à l'UE est ainsi pressentie lors du scrutin de 2014. Pourtant, la Commission européenne et le Parlement européen font preuve d'enthousiasme à l'approche de ces élections.

## **L'élection du président de la Commission européenne dans le Traité sur l'Union européenne (TUE)**

Quelle est donc la raison de cet enthousiasme ? Une nouvelle donne institutionnelle, introduite par le Traité de Lisbonne, sera pour la première fois applicable lors des élections européennes des 22-25 mai 2014 <sup>2</sup>. L'enjeu est le nouveau mode de désignation du ou de la futur(e) président(e) de la Commission, en remplacement du Portugais José Manuel Barroso, qui achève son deuxième mandat <sup>3</sup>. Désormais, le Conseil européen <sup>4</sup> devra « tenir compte des élections au Parlement européen »

---

<sup>1</sup> La Croatie est devenue le 1<sup>er</sup> juillet 2013 le vingt-huitième État membre de l'UE.

<sup>2</sup> En Belgique, les élections européennes se tiendront le dimanche 25 mai. Sont prévues le même jour des élections fédérales, régionales et/ou communautaires.

<sup>3</sup> Jusqu'à présent, l'usage veut que les présidents de la Commission n'effectuent pas plus de deux mandats consécutifs. Trois d'entre eux ont occupé cette fonction durant une décennie : Walter Hallstein (1958-1967), Jacques Delors (1985-1995) et José Manuel Barroso (depuis 2004).

<sup>4</sup> Le Conseil européen est constitué des chefs d'État et de gouvernement. Il se distingue du Conseil de l'Union, qui est formé par les représentants (ministériels) des États membres et dont la composition

avant de « proposer au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission »<sup>5</sup>. Le Parlement sera donc appelé à élire le président de la Commission sur la base d'une proposition du Conseil européen, cette élection remplaçant le vote d'approbation qui avait cours au début des dernières législatures.

Le TUE prévoit seulement la nécessité de « procéder à des consultations appropriées »<sup>6</sup> entre les représentants du Conseil et du Parlement en préalable à la soumission d'un candidat au vote de ce dernier. Les modalités de ces consultations entre le Conseil et le Parlement ne sont pas encore connues et c'est là un enjeu de taille qui ne manquera pas d'agiter les cénacles européens. Les interprétations de l'expression « tenir compte des élections du Parlement européen » contenue dans le Traité suscitent en effet des interprétations divergentes dans le sérail européen, révélant les rapports de force entre les trois institutions concernées : la Commission, le Parlement et le Conseil.

## Deux institutions européennes en quête de légitimité

Comment le Parlement et la Commission envisagent-ils le processus d'élection du président de celle-ci ? Dès novembre 2012, le Parlement s'est positionné en adoptant une résolution dans laquelle il demande instamment aux partis politiques européens de proposer des candidats à la présidence de la Commission<sup>7</sup>. Les partis politiques européens sont des fédérations de partis politiques nationaux organisées de manière transnationale et, depuis 2004, partiellement financées par le Parlement, pour autant qu'elles remplissent les critères de reconnaissance établis<sup>8</sup>. Leurs membres sont des partis politiques nationaux ou régionaux et/ou des personnes physiques issus d'au moins six États membres. Ce sont ainsi treize partis politiques européens qui sont invités, selon la résolution parlementaire, à présenter un candidat au poste de président de la Commission : Alliance des conservateurs et réformistes européens (Alliance of European conservatives and reformists, AECR), Alliance européenne des mouvements nationaux (AEMN), Alliance européenne pour la liberté (European Alliance for freedom, EAF), Alliance libre européenne (ALE), Alliance pour une Europe des démocraties (EU Democrats, EUD), Mouvement politique chrétien d'Europe (European christian political Movement, ECPM), Mouvement pour une Europe des libertés et de la démocratie (MELD), Parti de l'alliance des libéraux

---

varie selon l'ordre du jour des travaux. Dans ce texte, l'expression « Conseil » renvoie exclusivement au Conseil européen, seul habilité à participer à la procédure de désignation du président de la Commission.

<sup>5</sup> Article 17, § 7, alinéa 1 du TUE.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2012 sur les élections au Parlement européen en 2014. Quelques mois plus tard, le Parlement a annoncé que les « principaux partis politiques européens semblent disposés à désigner leur propre candidat à la présidence de la Commission » (Rapport sur l'amélioration de l'organisation des élections au Parlement européen en 2014 (A7/0219/2013), 12 juin 2013).

<sup>8</sup> Les règles relatives au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes sont en cours de modification (procédure 2012/0237 (COD) dont le vote en séance plénière du Parlement est attendu pour fin février 2014). La proposition de la Commission, avalisée par la commission des affaires institutionnelles du Parlement, énonce cinq conditions d'enregistrement : le siège du parti doit être établi dans un État membre ; le parti doit être représenté dans au moins un quart des États membres, par des députés européens, par des parlementaires nationaux ou régionaux, ou par des membres d'assemblées régionales ; il doit respecter les valeurs sur lesquelles se fonde l'UE (dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, État de droit, respect des droits de l'homme et notamment des droits des personnes appartenant à des minorités) ; il doit avoir participé aux élections du Parlement européen ou en avoir exprimé l'intention ; il ne doit pas poursuivre de buts lucratifs.

et démocrates pour l'Europe (ALDE Party)<sup>9</sup>, Parti de la gauche européenne (PGE), Parti démocrate européen (PDE), Parti des socialistes européens (PSE), Parti populaire européen (PPE) et Parti vert européen (European green Party, EGP).

La Commission a rejoint la position du Parlement dès mars 2013, en recommandant aux partis nationaux d'indiquer leur affiliation à un parti politique européen et à ces derniers de désigner leur candidat au poste de président de la Commission<sup>10</sup>. L'objectif annoncé était de sensibiliser les électeurs aux enjeux électoraux européens et, *in fine*, d'améliorer la participation au vote. La recommandation est d'ailleurs explicitement argumentée sur cette base, rappelant la baisse du taux de participation aux dernières élections de 2009<sup>11</sup>. Or, selon l'enquête sur les droits électoraux commandée par la Commission<sup>12</sup>, le manque d'information est l'une des principales explications du faible taux de participation. Quelques mois plus tard, l'eurobaromètre annuel du Parlement<sup>13</sup> a mis en évidence que le nouveau mode de désignation du président de la Commission pourrait motiver les citoyens à s'intéresser aux élections européennes : 55 % des citoyens européens seraient incités à aller voter si les partis politiques désignaient un candidat ; en Belgique, ce chiffre serait même de 61 %.

Le Parlement – dans sa volonté d'affirmer son pouvoir institutionnel – et la Commission – dans sa tentative de lutter contre l'eurosepticisme – ont ainsi développé une interprétation large des traités, suggérant puis invitant avec empressement les partis politiques européens à désigner un candidat par parti. Dans cet esprit, les eurodéputés se préparent à ce que le candidat du parti politique européen ayant obtenu le plus de sièges lors du scrutin européen soit celui choisi par le Conseil et soumis au vote des parlementaires. Toutefois, cette interprétation n'est pas sans faille. On l'a vu, l'article 17 du TUE et la déclaration 11 associée ne précisent pas de quelle manière le Conseil doit tenir compte des élections européennes ni comment il procédera aux consultations appropriées. La désignation du candidat proposé au vote du Parlement nécessite d'ailleurs d'abord l'installation de l'assemblée et, notamment, la formation des groupes politiques en son sein.

Car si c'est en tant que membres de partis politiques nationaux que les députés se présentent aux élections européennes, la majorité des partis nationaux sont apparentés à un parti politique européen. Et, à l'issue des élections, la plupart

<sup>9</sup> Jusqu'en novembre 2012, Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR).

<sup>10</sup> Commission européenne, Préparer le scrutin européen de 2014 : comment renforcer la conduite démocratique et efficace des prochaines élections au Parlement européen, communication du 12 mars 2013, COM(2013) 126 et Recommandation de la Commission sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen, 12 mars 2013, C(2013) 1303.

<sup>11</sup> Lors de ce scrutin, moins de la moitié des personnes ayant le droit de vote s'est rendue aux urnes. C'est en Slovaquie que le taux de participation aux élections européennes a été le plus faible avec moins de 20 % de l'électorat.

<sup>12</sup> Eurobaromètre Flash 364 réalisé en novembre 2012 et publié en mars 2013. Selon cette enquête, 84 % des Européens estiment que davantage d'informations sur, d'une part, l'impact de l'UE dans leur vie quotidienne et, d'autre part, les programmes des partis amélioreraient le taux de participation ; 73 % d'entre eux pensent que la participation des électeurs serait supérieure si ceux-ci disposaient de plus d'informations sur les partis politiques auxquels les candidats sont affiliés ; ils sont 62 % à penser que davantage d'électeurs se rendraient aux urnes si les partis politiques proposaient un candidat au poste de président de la Commission et si les élections étaient organisées le même jour dans l'ensemble de l'UE.

<sup>13</sup> Eurobaromètre n° 79/5 réalisé en juin 2013 et publié en septembre. L'eurobaromètre est un sondage d'opinion réalisé à l'échelle européenne, le plus souvent à la demande d'une institution européenne. Depuis sa naissance en 1973, ce document mesure la perception qu'ont les citoyens européens de l'UE, de ses projets et de ses politiques.

des députés nouvellement élus appliquent la possibilité offerte par le règlement intérieur du Parlement de constituer des groupes politiques transnationaux : ils se regroupent par affinités politiques, et au-delà des frontières étatiques<sup>14</sup>.

Pour composer un groupe politique, il est, à l'heure actuelle, nécessaire de réunir vingt-cinq élus issus d'au moins un quart des États membres de l'UE. Certains députés décident de n'appartenir à aucun groupe politique et font dans ce cas partie des « non-inscrits »<sup>15</sup> ; c'est le cas des élus d'extrême droite notamment. Les groupes politiques ont un rôle stratégique dans l'organisation des travaux législatifs et, *a fortiori*, dans la désignation du futur président de la Commission : ils se réunissent avant les votes et se concertent au préalable sur une position commune (même si chaque eurodéputé garde son indépendance). Aussi, l'une des principales questions qui suit l'élection est de savoir quel groupe européen aura le poids politique le plus fort, et donc exercera la plus grande influence sur les décisions prises durant la prochaine législature.

Cette particularité soulève un paradoxe dans l'interprétation que font le Parlement et la Commission du processus électif du président de cette dernière : si ce sont les partis politiques européens qui sont appelés à proposer un candidat au poste de président de la Commission, ce sont toutefois les groupes politiques nouvellement constitués au sein du Parlement à la sortie du scrutin de mai 2014 qui éliront le candidat proposé par le Conseil, après consultation du Parlement. La stratégie de formation des groupes politiques au sein du Parlement prend donc ici toute son importance. Or la composition de ces groupes politiques et les alliances formées entre partis politiques européens au lendemain des élections peuvent varier d'une législature à l'autre. Sous cette législature (2009-2014), l'assemblée européenne compte sept groupes politiques, en plus des eurodéputés non inscrits : le groupe du Parti populaire européen (PPE), le groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen (S&D)<sup>16</sup>, le groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)<sup>17</sup>, le groupe des Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE)<sup>18</sup>, le groupe des conservateurs et réformistes européens (ECR)<sup>19</sup>, le groupe confédéral de la gauche unitaire européenne/gauche verte nordique (GUE/NGL)<sup>20</sup> et le groupe Europe de la liberté et de la démocratie (EFD)<sup>21</sup>.

<sup>14</sup> Article 30 du règlement intérieur du Parlement européen (mis à jour en juillet 2013).

<sup>15</sup> Tant les groupes politiques que les députés non inscrits disposent d'un secrétariat, de facilités administratives et de crédits émergeant au budget du Parlement.

<sup>16</sup> Le groupe S&D rassemble les partis membres du Parti socialiste européen ainsi que le Partito democratico italien.

<sup>17</sup> Le groupe ADLE rassemble les élus issus des partis membres du Parti de l'alliance des libéraux et démocrates pour l'Europe et du Parti démocrate européen.

<sup>18</sup> Le groupe Verts-ALE rassemble les élus du Parti vert européen et ceux de l'Alliance libre européenne ainsi que trois eurodéputés indépendants.

<sup>19</sup> Le groupe ECR rassemble les élus issus de l'Alliance des conservateurs et réformistes européens et du Parti néerlandais Christen Unie, ainsi que deux élus indépendants. Il a été créé à l'issue des élections de 2009. Auparavant, de 1994 à 2009, les eurodéputés qui le constituent s'étaient alliés au Parti populaire européen pour former le groupe du Parti populaire européen et démocrates européens au Parlement européen (PPE-DE).

<sup>20</sup> Le groupe GUE/NGL rassemble des élus issus de partis membres du Parti de la gauche européenne, les élus du Sinn Féin, ceux du Socialist Party irlandais, ceux du Socialistische Partij néerlandais, ceux du Partido Comunista Portugues, ceux du Vansterpartiet suédois et ceux du Saskanas Centr's letton, ainsi qu'une eurodéputée indépendante.

<sup>21</sup> Le groupe EFD rassemble les élus membres du parti eurosceptique Mouvement pour une Europe des libertés et de la démocratie (MELD) – excepté le Néerlandais Daniël van der Stoep qui siège parmi

## Le poids de la majorité des urnes ?

Il est plus que probable qu'aucun parti politique européen, ni même qu'aucun groupe constitué dans le futur Parlement ne remportera à lui seul la majorité des voix au sein de cette assemblée. Or le candidat devra réunir les suffrages de la majorité des eurodéputés en sa faveur, soit 376 voix sur les 751 membres que comptera le Parlement en 2014. Une coalition entre deux ou plusieurs partis devra nécessairement se bâtir pour répartir de manière équilibrée la présidence de la Commission (et donc proposer un(e) candidat(e) à ce poste), celle du Parlement – dont le (la) président(e) est élu(e) parmi ses pairs –, le poste de haut représentant(e) de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité<sup>22</sup> – qui est aussi vice-président(e) de la Commission – et le poste de président(e) du Conseil. Ces négociations ont toutes les chances d'aboutir à un jeu d'alliances entre les principaux partis politiques européens, dans lequel la présidence de la Commission ne sera qu'un enjeu parmi d'autres.

Il est en fait tout aussi probable que la présidence de la Commission continue d'être un compromis intergouvernemental. C'est en effet le Conseil, après délibération en son sein, qui propose un candidat au vote du Parlement. Ce compromis relève des chefs d'État et de gouvernement qui sont aussi, sur leur scène nationale, des chefs de majorité ou de coalition. Or le Parlement, s'il est organisé en groupes sur la base des affinités politiques, est également tributaire du poids en son sein des délégations nationales. Et les députés européens exercent leur mandat de façon indépendante<sup>23</sup> : chaque eurodéputé jouit d'une liberté de vote. Les chefs de gouvernement pourront alors être tentés de faire jouer la carte nationale des eurodéputés de leur pays – et donc le vote de délégation – en vue de favoriser un soutien à leur choix intergouvernemental, au détriment d'un vote de groupe politique – et donc d'un vote de parti européen.

Juridiquement, une proposition du Conseil européen contraire aux consultations menées avec le Parlement est également envisageable<sup>24</sup>. Reste à savoir si une telle divergence est politiquement envisageable, surtout compte tenu du poids électoral que pourraient constituer les eurosceptiques. Un bon résultat de ceux-ci risquerait en effet de contraindre les eurodéputés pro-européens à unir leurs forces autour du candidat du Conseil pour éviter un blocage de l'institution parlementaire.

---

les non-inscrits –, ainsi que les élus du parti britannique anti-européen (UKIP) et un élu néerlandais du Staatkundig Gereformeerde Partij.

<sup>22</sup> Le président de la Commission participe au processus de désignation du haut représentant (article 17, § 4 du TUE). Sur cette fonction, voir A. FERON, « Le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2183-2184, 2013.

<sup>23</sup> Article 2 du règlement intérieur du Parlement européen (juillet 2013).

<sup>24</sup> Il est ici pertinent de souligner que le Conseil a pu passer outre un avis négatif des eurodéputés dans deux procédures récentes requérant la consultation du Parlement : sur la nomination du Luxembourgeois Yves Mersch au directoire de la BCE d'abord, alors que le Parlement avait remis un avis négatif réclamant la candidature d'une femme ; sur la nomination du candidat croate Neven Mates à la Cour des comptes européenne ensuite, que le Parlement a refusé d'approuver pour qualifications insuffisantes. Ces deux nominations forcées ont suscité l'ire des eurodéputés, mais n'ont jusqu'à présent pas donné lieu à de véritable conflit politique entre les deux institutions.

## Une légitimité démocratique renforcée ?

Par ailleurs, la légitimité démocratique du processus est discutable sachant que, d'une part, tous les partis politiques européens ne désigneront pas leur candidat avant le démarrage de la campagne électorale en février 2014 (certains n'en présenteront même vraisemblablement pas) et que, d'autre part, le processus ne règle pas la problématique de la nationalité de certain(e)s candidat(e)s.

Le Parti vert européen a décidé de lancer un long processus de primaires qui verra sa double candidature (un homme et une femme, sans doute le Français José Bové et l'Allemande Rebecca Harms, actuelle co-présidente du groupe Verts/ALE<sup>25</sup>) officialisée en janvier 2014. Le PSE a décidé de ne pas tenir de primaires ouvertes dans les 28 pays car une candidature paraît incontestée en son sein : celle de l'Allemand Martin Schulz, l'actuel président du Parlement européen. Le Parti de l'alliance des libéraux et démocrates pour l'Europe est partagé entre la branche fédéraliste, emmenée par le Belge Guy Verhofstadt, membre du Groupe Spinelli qui vient de déposer un « projet de loi fondamentale pour l'UE », et le libéral allemand Guido Westerwelle, qui s'est fait évincer de la scène politique nationale et vise désormais une candidature aux élections européennes. Le PPE affirme vouloir être le dernier à afficher son candidat, semblant hésiter à désigner un leader pour se lancer dans la bataille. Cette attitude relève surtout d'une stratégie interne puisqu'une telle candidature devrait être arrêtée entre plusieurs candidats potentiels et poids lourds européens, dont l'affrontement pré-électoral pourrait affaiblir le PPE : Viviane Reding et Michel Barnier, tous deux actuels commissaires européens, ou les Premiers ministres polonais, irlandais et finlandais notamment<sup>26</sup>, sans compter les présidents de la Commission et du Conseil actuellement en fonction – José Manuel Barroso et le Belge Herman Van Rompuy. Cette hésitation a conduit le quotidien *Le Soir* à s'interroger : « Et si le PPE renonçait à désigner un chef de file pour les européennes ? »<sup>27</sup> Car effectivement, tous les partis politiques européens ne participeront pas à cette campagne paneuropéenne voulue par le Parlement et la Commission. Le Parti de la gauche européenne (membre du groupe GUE/NGL au Parlement) ne croit pas que cette nouvelle procédure mènera à une démocratisation de l'UE. Mais il n'entend pas non plus laisser le monopole de la parole aux autres partis politiques. Il vient donc de décider de soumettre la candidature d'Alexis Tsipras (coalition de la gauche radicale Syriza en Grèce) à la décision de son prochain Congrès mi-décembre. Le Parti démocrate européen (qui forme avec les libéraux au sein du Parlement actuel le groupe politique ADLE) n'a pas décidé à ce jour s'il se lancerait ou non dans la course. La désignation d'un candidat de l'Alliance des conservateurs et réformistes européens est très improbable pour des raisons idéologiques : anti-fédéralistes, ils considèrent que le président de la Commission doit être au service des États membres.

---

<sup>25</sup> Daniel Cohn-Bendit, figure emblématique et co-président du groupe des Verts/ALE au Parlement européen, a annoncé son retrait de la scène politique.

<sup>26</sup> Suite au résultat des élections législatives du 20 octobre dernier au Grand-Duché de Luxembourg, le Parti chrétien-social de l'actuel Premier ministre Jean-Claude Juncker pourrait être évincé de la coalition gouvernementale. Bien qu'il ait déclaré avant les élections qu'il ne brigait pas de poste européen, J.-C. Juncker pourrait, compte tenu de l'évolution des négociations en cours, poser sa candidature à la présidence de la Commission européenne.

<sup>27</sup> *Le Soir*, 5-6 octobre 2013.

Outre qu'elle révèle une approche très variable de l'élection européenne de mai 2014 selon les différents partis européens, la nouvelle procédure de proposition du futur président ou de la future présidente de la Commission risque également de s'avérer problématique sur un autre aspect. Elle ne prévoit en effet aucune prise en compte de la nationalité des candidats. Premièrement, comment s'assurer qu'un candidat sera connu et représentatif de tous les citoyens européens, au-delà des frontières de l'État dont il provient ? Deuxièmement, le processus ne conduit-il pas nécessairement à la désignation de l'une des quelques grandes pointures institutionnelles européennes ? Troisièmement, comment également garantir que la nationalité d'un candidat ne sera pas un repoussoir pour certains citoyens d'autres États ? On pense ici à l'Allemand socialiste Martin Schulz, dont la candidature pourrait mettre en difficulté les partis membres du PSE dans les pays soumis à la stricte discipline de la Troïka, soutenue de manière claire par Berlin.

\*

\* \*

En définitive, l'agitation actuelle des cénacles européens autour de la nouvelle procédure de désignation du président de la Commission semble s'avérer prématurée, voire vaine. La seule certitude à ce stade, c'est que, du 22 au 25 mai 2014, les citoyens européens seront appelés à voter et à déterminer ainsi le nouvel équilibre politique au sein du Parlement. La première tâche de celui-ci sera, certes, d'élire un nouveau président de la Commission. Mais ce sera toujours sur la proposition du Conseil européen, et donc selon le compromis politique intervenu en son sein. *Nihil novi sub sole* ?

Pour citer cet article : 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](http://www.crisp.be).