

NOUVEAU PRÉSIDENT, NOUVELLE « CONSTITUTION » ?

Yves Bertoncini | directeur de Notre Europe - Institut Jacques Delors

L'élection de J.-C. Juncker à la présidence de la Commission s'accompagne de nombre d'ambiguïtés politiques, institutionnelles et « constitutionnelles » qu'il serait utile de dissiper : tel est le message de ce Mot de Notre Europe - Institut Jacques Delors signé par Yves Bertoncini. Cette Tribune a été publiée par le Huffington Post.fr et Euractiv.com

L'élection de Jean-Claude Juncker à la présidence de la Commission constitue une nouvelle étape du processus historique de rééquilibrage des pouvoirs des États membres et Parlement européen. Elle s'accompagne cependant de nombre d'ambiguïtés politiques, institutionnelles et donc « constitutionnelles », qu'il serait utile de dissiper au cours des prochaines semaines et dans la perspective des élections de 2019.

1. Une élection qui crée un précédent politique bienvenu, pas encore une « coutume » institutionnelle

L'élection de J.-C. Juncker est le résultat d'une évolution graduelle engagée par le traité de Maastricht, qui a posé le principe d'un vote d'investiture obligatoire de la Commission par le Parlement européen. Le traité d'Amsterdam a ensuite dissocié le vote d'investiture du président de la Commission et celui de son équipe. C'est sur ces bases que Tommaso Padoa-Schioppa et notre Comité européen d'orientation ont proposé dès 1998 un [nouvel ajustement démocratique](#) : celui visant à lier la nomination du président de la Commission au résultat des élections européennes, via la mobilisation en ce sens des partis politiques européens, si possible complétée par un amendement aux traités.

Un tel amendement fut discuté par la Convention sur l'avenir de l'Europe, dont les membres refusèrent de consacrer aussi clairement l'ancrage parlementaire du président de la Commission, tout en indiquant que le Conseil européen devrait le nommer « en tenant compte des élections européennes ». Reprise par le traité de Lisbonne, cette formule du « traité constitutionnel » était suffisamment ambiguë pour nourrir des conflits d'interprétation dont témoigne l'opposition radicale manifestée par les autorités britanniques ; elle était suffisamment ouverte pour permettre aux principaux partis politiques européens de s'en saisir afin de créer un rapport de force dont l'assemblée de Strasbourg vient de sortir victorieuse.

L'élection de J.-C. Juncker crée dès lors un précédent qui sera inmanquablement invoqué en 2019, et qui va inciter tous les acteurs politiques concernés, au premier rang desquels les chefs d'État et de gouvernement, à prendre très au sérieux la désignation des « Spitzenkandidaten ». Un tel précédent ne deviendra une réelle « coutume » que lorsqu'il sera confirmé sur longue période que le président de la Commission est issu du parti le plus représenté à Strasbourg, ce qui fut [plutôt l'exception que la règle depuis 1979](#). En attendant, l'élection de J.-C. Juncker confirme aussi une « jurisprudence » beaucoup plus constante, selon laquelle ce [président appartient systématiquement au camp politique dominant le Conseil européen](#). Il reste donc à se demander ce qui se passera en 2019 ou au-delà si le parti arrivé en tête aux élections européennes est nettement minoritaire au Conseil européen...

2. Une élection qui renforce de manière claire, mais non exclusive, la dimension partisane des nominations européennes

L'élection de J.-C. Juncker renforce la dimension partisane des nominations au niveau européen, mais elle est porteuse d'autres conflits d'interprétation sur ce registre.

S'agit-il désormais de [répartir tous les postes de commissaires](#) en fonction des rapports de forces partisans établis le 25 mai ou faut-il aussi tenir compte de leur évolution au sein du Conseil européen ? Faut-il se fonder sur l'ensemble de ces rapports de forces partisans pour attribuer l'intégralité des postes européens, y compris celui de président du Conseil européen ?

Une approche parlementaire exclusivement centrée sur la composition du collège bruxellois conduit à considérer que le poste de vice-président/haut représentant pour la PESC doit à nouveau revenir au PSE, de même que plusieurs autres portefeuilles importants, notamment à dimension économique : le PPE a en effet vu fondre son avance en termes de sièges (29% contre 25% au S&D, au

lieu de 36% contre 25% en 2009). Une telle approche parlementaire devrait en outre conduire à réduire significativement le nombre de postes de commissaires affiliés au groupe des Libéraux et Démocrates, dès lors que ces derniers ne détiennent que 9% des sièges à Strasbourg.

Intégrer à la fois les rapports de forces partisans au Parlement et au Conseil européens ne modifie pas sensiblement de tels équilibres : ils sont actuellement relativement comparables, avec une légère avance du PPE, suivi par le S&D, et donc favorables à des compromis de type « grande coalition ». Il en va tout autrement si les négociations incluent la succession d'H. Van Rompuy, même si elle ne nécessite pas un vote du Parlement européen : cette succession est alors appelée à revenir à un candidat issu du PSE, compte tenu du net rééquilibrage partisan enregistré depuis 2009 au niveau national, et qu'a confirmé le verdict du 25 mai.

Il est d'autant moins aisé de prédire laquelle de ces deux approches va prévaloir que les nominations programmées participent d'un jeu de « Rubik's cube » dans lequel des dimensions non partisans sont aussi invoquées, au premier rang desquels le pays d'origine des candidats et leurs profils personnels (compétences, genre, etc.). Si ces trois dimensions (partis, pays, personnalité) sont pleinement légitimes, le manque de clarté qui préside aux négociations en cours renvoie l'UE à une sorte de « 4^{ème} dimension » impénétrable, pour les experts comme pour les citoyens. Il serait donc très utile que davantage de transparence soit établie en vue du Conseil européen du 30 août et des auditions prévues au Parlement européen à partir du 22 septembre.

3. Une élection qui demeure un essai à transformer sur le plan démocratique : quel programme et quelle primaire ?

Les conditions d'élection du président de la Commission gagneraient enfin à s'appuyer sur des procédures plus transparentes en aval (quel programme ?) comme en amont (quelle primaire ?).

Si l'élection de J.-C. Juncker a vocation à déboucher sur une **nouvelle donne programmatique** pour la législature 2014-2019, un certain flou demeure à cet égard. Le Conseil européen a identifié « **5 grandes priorités** » qu'il appelle la Commission à adopter ; dans le

prolongement de leurs campagnes, les groupes politiques du Parlement européen ont tous fait valoir leurs propositions au moment de leurs auditions du nouveau président de la Commission ; J.-C. Juncker a quant à lui retenu « **10 domaines** » et précisé qu'il soumettrait un programme détaillé après avoir constitué son équipe, en vue de son investiture parlementaire en octobre. Des convergences assez fortes apparaissent à la lecture de ces textes, notamment en faveur d'un meilleur équilibre rigueur-croissance ou d'une plus grande affirmation internationale de l'UE. Mais aucune négociation interinstitutionnelle n'est prévue afin de formaliser un authentique « contrat de législature », comme cela est par exemple le cas en matière budgétaire (pourquoi un accord sur les moyens de l'UE, et non sur ses fins ?). Des tensions ne sont donc pas à exclure sur ce registre, qui brouilleront la portée exacte du lien établi entre élections européennes et programme d'action de l'UE.

Situer la réflexion démocratique plus en amont permet par ailleurs d'esquisser plusieurs propositions susceptibles d'améliorer l'efficacité et la légitimité du système de « Spitzenkandidaten ». Il semblerait ainsi préférable que chacun des aspirants présidents soit effectivement candidat aux élections européennes (tel n'était pas le cas de J.-C. Juncker) ; qu'il soit désigné à l'issue d'une compétition partisane pluraliste (Martin Schulz n'avait pas d'opposant) ; ou encore qu'il soit élu à l'issue de primaires ouvertes non pas seulement à des délégués de partis nationaux, mais à l'ensemble des militants voire des sympathisants des partis européens concernés (les Verts sont les premiers à s'être engagés en ce sens)... Ainsi les partis politiques pourraient-ils transformer l'exercice de démocratie parlementaire auquel on vient d'assister en un véritable exercice de démocratie citoyenne.

Si l'élection de J.-C. Juncker constitue une nouvelle étape marquante pour la construction européenne, il importe d'en consolider les fondements institutionnels, politiques et constitutionnels afin de rendre l'UE encore plus légitime, et donc plus à même de relever les défis internes et externes auxquels elle fait face.

