

# Spitzen- kandidaten : oui ou non ?

## • Avant-propos

D'usage courant en allemand, le terme de *Spitzenkandidat* est utilisé depuis 2014 pour désigner la personne «tête de liste», lors de la campagne des élections européennes, susceptible de présider la Commission européenne. La présidence de cette institution exige en effet, depuis le Traité de Lisbonne, l'aval du Parlement européen. Mais les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne gardent un rôle décisif dans cette désignation. La pratique a varié d'une élection à l'autre. Comment stabiliser la désignation du Président de la Commission ? Avec quels rôles respectifs pour le Conseil européen et pour le Parlement européen ? Le choix des personnalités têtes de liste revient-il aux seuls partis politiques européens ? Place dévolue nécessairement au parti arrivé en tête ou constitution d'une coalition parlementaire autour d'une personnalité qui entraînera l'élection ? Le recours au *Spitzenkandidat* soulève nombre de questions toujours débattues et à éclaircir avant les européennes de 2024. Il en va de la légitimité de la prochaine Commission et, plus largement, de la démocratie au niveau européen.

Nous avons demandé au Professeur Olivier Costa (Directeur de recherche au CNRS, CEVIPOF-Sciences Po et Directeur des études politiques au Collège d'Europe de Bruges) et à Pauline Thinus (Assistante académique au Collège d'Europe de Bruges) de revenir sur l'histoire de cette problématique et sur ses enjeux, d'analyser les positions des différents acteurs et de présenter les scénarios susceptibles d'advenir d'ici au prochain scrutin européen.

En complément de l'étude, nous présentons les contributions de quatre éminents membres de notre Observatoire politique du Parlement européen, tous anciens députés européens : Pervenche Berès, Jean-Louis Bourlanges, Monica Frassoni, Alain Lamassoure.

Cette étude est la première d'une série consacrée aux grands enjeux institutionnels européens. Elle sera suivie d'un *policy paper* sur la question des listes transnationales et d'autres études à venir.

*Pascal Lamy, Président émérite de l'Institut Jacques Delors  
et Coordinateur du réseau des think tanks Jacques Delors (Paris, Bruxelles, Berlin)*

*Christine Verger, Vice-Présidente de l'Institut Jacques Delors*

**DROIT &  
INSTITUTIONS**

**HORS-SÉRIE  
JUIN 2022**

**#construireurope  
#unionpolitique**

**Observatoire  
politique du  
Parlement  
européen de  
l'Institut Jacques  
Delors**

**Olivier Costa,**  
Directeur de  
recherche au CNRS,  
CEVIPOF-Sciences  
Po et Directeur des  
études politiques,  
Collège d'Europe,  
Bruges

**Pauline Thinus,**  
Assistante  
académique,  
Collège d'Europe,  
Bruges

# Faut-il institutionnaliser la procédure des Spitzenkandidaten ? Les enjeux de la légitimation démocratique de l'Union

Par Olivier Costa, Directeur de recherche au CNRS, CEVIPOF-Sciences Po et Directeur des études politiques, Collège d'Europe, Bruges  
et Pauline Thinus, Assistante académique, Collège d'Europe, Bruges

## • **Introduction** P.3

### I • **L'émergence des Spitzenkandidaten dans le débat européen** P.4

I UNE IDÉE DÉVELOPPÉE DÈS LES ANNÉES 1970 P.4

I L'OCCASION MANQUÉE DE 2009 P.5

I LE SUCCÈS DE 2014 P.6

I LE SEMI-ÉCHEC DE 2019 P.7

### II • **Enjeux du processus et positions des parties prenantes** P.8

I LES AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU PROCESSUS DES SPITZENKANDIDATEN P.8

I LES POSITIONS DES INSTITUTIONS P.11

I LES POINTS NÉCESSITANT UNE CLARIFICATION P.12

### III • **Quatre scénarios pour les Spitzenkandidaten** P.13

I L'ABANDON DE LA PROCÉDURE P.14

I LE STATU QUO P.14

I L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL P.14

I L'ADOPTION D'UN NOUVEAU TRAITÉ P.15

## • **Conclusion** P.15

## • Introduction

Sans entrer dans le débat sur l'existence ou non d'un déficit démocratique du système politique de l'Union européenne (UE)<sup>1</sup>, il faut admettre que ce dernier ne répond pas de manière satisfaisante aux standards démocratiques couramment admis à l'échelle nationale : chaînes de délégation de la souveraineté populaire et de responsabilité politique, séparation des pouvoirs, centralité du parlement, prédominance de la logique électorale et partisane, affirmation de l'existence d'un peuple. En particulier, la Commission souffre encore d'une image d'institution technocratique déconnectée des citoyens européens, tandis que le Parlement européen (PE) peine à consolider sa place dans le jeu institutionnel. La procédure dite des « candidats de tête de liste » est considérée par le PE et les partis européens comme une réforme susceptible de remédier à cela, en rééquilibrant le système institutionnel, en accroissant l'intérêt des citoyens pour les élections européennes, en soulignant leur dimension supranationale, en accentuant leur impact et, *in fine*, en favorisant l'émergence d'un *demos* européen. Cette procédure est commune à de nombreux régimes parlementaires – dont l'Allemagne, où elle prend le nom de « *Spitzenkandidaten* ». Les élections législatives n'y sont pas uniquement une compétition politique pour désigner des parlementaires, redéfinir les rapports de force au sein de la chambre basse et voir émerger une majorité, mais aussi un processus opposant les leaders des principaux partis, qui aspirent à occuper le poste de chef de l'exécutif en cas de victoire de leur formation. La campagne s'organise alors principalement entre les « candidats de tête », qui défendent le programme de leur parti respectif et font valoir leurs qualités pour diriger le gouvernement.

Appliquée aux élections européennes, cette procédure implique que les partis européens désignent des candidats de tête, que ceux-ci s'affrontent dans des débats, et que **celui du parti victorieux<sup>2</sup> devienne Président de la Commission**, après nomination par le Conseil européen et élection par le PE. La procédure a été mise en œuvre pour la première fois en 2014, où elle a abouti à l'élection de Jean-Claude Juncker, le candidat du Parti Populaire européen (PPE). Elle a été réactivée en 2019, mais n'a pas conduit à la désignation de Manfred Weber, le candidat du PPE à nouveau victorieux. Malgré cette déconvenue, le PE nouvellement élu a relancé l'idée d'une institutionnalisation des Spitzenkandidaten en vue des élections de 2024<sup>3</sup>.

Cette note propose de faire le bilan de la procédure afin d'en souligner les enjeux et les perspectives. Dans un premier temps, nous détaillerons la genèse de la procédure des Spitzenkandidaten. Nous verrons qu'il s'agit de l'aboutissement d'une dynamique institutionnelle qui remonte aux années 1970, et non d'une initiative récente. Dans une deuxième partie, nous reviendrons sur les qualités et les défauts que l'on prête à cette procédure, et sur les positionnements des institutions à son égard. Enfin, nous envisagerons quatre scénarios dans la perspective des élections de 2024.

---

1 Entre autres : Follesdal, A., & Hix, S. (2006). "Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533-562. Au sujet plus spécifiquement de la procédure des Spitzenkandidaten : Hamřík, L., & Kaniok, P. (2019). "Is it all about European Democracy? The Motives behind the Institutionalisation of the Spitzenkandidaten Procedure". *Journal of Contemporary European Research*, 15(4), 354-377.

2 La notion de « parti victorieux » est peu claire – même si cela n'a pas posé de problème pour l'instant. On peut en effet imaginer qu'un parti européen réunisse le plus grand nombre de sièges, mais que d'autres, disposant conjointement d'un nombre de députés plus important, s'accordent pour soutenir un candidat unique, dans le cadre d'une coalition. Ce point mérite clarification.

3 Projet de rapport de D. Ruiz Devesa (commission AFCD du PE) sur la réforme de la loi électorale pour les élections européennes (2020/2220(INL)), 1er juillet 2021.

## I • L'émergence des Spitzenkandidaten dans le débat européen

### I UNE IDÉE DÉVELOPPÉE DÈS LES ANNÉES 1970

L'introduction du système des Spitzenkandidaten à l'échelle de l'Union est généralement liée aux élections européennes de 2014, mais le débat remonte aux années 1970. Ce processus découle d'une dynamique de long terme, alimentée par des réflexions théoriques anciennes et par l'institutionnalisation progressive d'initiatives du PE visant à peser dans le choix de la Commission et de son président. Plus globalement, elle relève de la stratégie menée par les députés européens pour accroître leurs pouvoirs, en exploitant les zones grises des traités, en réclamant des changements institutionnels, et en faisant de sorte que le statu quo devienne plus coûteux pour les autres institutions que l'acceptation des évolutions voulues par le PE<sup>4</sup>.

Dès le début, la volonté du PE de participer à la nomination de la Commission a bénéficié de soutiens explicites du côté de divers groupes d'experts et de certains laboratoires d'idées<sup>5</sup>. Dès 1998, le Comité européen d'orientation de «Notre Europe – Institut Jacques Delors» adoptait une déclaration favorable à la procédure des Spitzenkandidaten<sup>6</sup>. Le rapport Vedel défendait déjà en 1972 l'idée d'une « double investiture gouvernementale et parlementaire » inspirée des régimes parlementaires, dans laquelle le rôle du PE résiderait dans « l'approbation du choix par les gouvernements du président de la Commission »<sup>7</sup>. Le comité estimait que la politisation de la fonction permettrait d'accroître son autorité, son efficacité et sa légitimité démocratique. En 1975, le rapport Tindemans proposait une idée similaire : « le président désigné devra se présenter devant le Parlement pour y faire une déclaration et voir sa désignation confirmée par un vote » afin d'accroître l'autorité et la cohésion de la Commission<sup>8</sup>.

Depuis 1960, le PE a adopté de multiples résolutions plaçant pour un accroissement de son rôle dans la désignation du Président de l'exécutif européen.<sup>9</sup> La première élection directe en juin 1979 a suscité une nouvelle mobilisation sur le sujet. Une résolution de 1980 exigeait ainsi la tenue d'un débat public en présence de la personne nommée à la présidence de la Commission, suivi d'un vote de confiance<sup>10</sup>. Le PE a alors organisé ce processus de manière unilatérale après la nomination de chaque nouveau président depuis la Commission Thorn (1981)<sup>11</sup>. Le Conseil européen de Stuttgart a ensuite approuvé cette démarche en 1983 et s'est engagé à solliciter l'opinion du Bureau élargi du PE (composé du Bureau et des présidents des groupes politiques) en amont de la désignation<sup>12</sup>. En 1984, les députés européens ont ainsi approuvé le choix de Jacques Delors par voie de résolution. Ils ont également formalisé les modalités du vote de confiance dans le règlement intérieur de l'assemblée en 1988 : depuis, elles comprennent l'opinion préalable du Bureau élargi et un vote à la majorité des suffrages exprimés de l'assemblée<sup>13</sup>. En 1989, Jacques Delors a même conditionné l'acceptation d'un nouveau mandat de président à l'approbation de sa nomination par le PE.

4 Rittberger, B. *Building Europe's Parliament: Democratic representation beyond the nation state*. Oxford University Press, 2005 ; Wiesner, C. "The micro-politics of parliamentary powers: European parliament strategies for expanding its influence in the EU institutional system", *Journal of European Integration*, 2018, 40(4), 375-391.

5 Peñalver García, N., and Priestley, J. "Take me to your president, or what is the role of the President of the Commission?", in *The Making of a European President*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2015.

6 Comité européen d'orientation de Notre Europe – Institut Jacques Delors, «Politiser le débat européen», 1998.

7 'Report of the Working Party on the Enlargement of the Powers of the European Parliament' (Vedel Report), *European Communities Bulletin*, supplément 4/72, mars 1972.

8 « L'Union européenne : Rapport de M. Leo Tindemans au Conseil européen », *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 1/76, 1976.

9 Costa O., *Histoire de la réforme électorale européenne et de l'Acte électoral de 1976. Démocratisation et légitimité politique*, Étude, Série sur l'histoire du Parlement européen, Service de Recherche du Parlement européen, juin 2016, PE 563.516, 62 p.

10 Devantier A. "Appointment of the Commission: Parliament's role before 1995", *European Parliamentary Research Service (EPRS)*, 2014, PE 538.878, Luxembourg, 3.

11 Westlake, M. "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", LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series, No. 102/2016, janvier 2016, 36-37.

12 Conclusions des sessions du Conseil européen (1975-1990) : Stuttgart, 17-19 juin 1983, p. 208.

13 Devantier A. *op. cit.*, 5.

L'inscription de cette procédure dans les traités a été tardive et progressive. Le traité de Maastricht (1993) a reconnu le droit de consultation du PE en amont de la désignation du Président de la Commission<sup>14</sup>. Le PE a ensuite revendiqué le caractère contraignant de son opinion par voie de résolution, ce qui a été perçu comme une interprétation extensive et discutable du traité<sup>15</sup>. Le traité d'Amsterdam (1999) a néanmoins confirmé cette prétention<sup>16</sup>. Le traité de Lisbonne (2009) a accru encore l'influence du PE. Sur la forme, l'article 17(7) du TUE reprend les termes d'une résolution du PE de 1999 en évoquant une « *élection* » du Président. Sur le fond, le vote se fait dorénavant à la majorité des membres et non plus à celle des suffrages exprimés. De plus, le Conseil européen doit « *tenir compte* » du résultat des élections européennes pour choisir un candidat à la présidence, et procéder aux « *consultations appropriées* » pour ce faire – ce que le PE comprend comme une obligation de recueillir son avis sur le candidat.

La procédure des Spitzenkandidaten n'est donc que la dernière pierre d'un édifice dont le PE a entrepris la construction dès les années 1960. Par une succession de décisions unilatérales, informelles et graduelles, il a réussi à s'imposer dans la nomination de la Commission sans susciter d'opposition majeure, rendant l'institutionnalisation de son rôle inévitable. Depuis 2014, l'assemblée tente de reproduire cette stratégie avec les Spitzenkandidaten.

## I L'OCCASION MANQUÉE DE 2009

L'idée d'organiser les élections européennes comme une compétition entre les leaders des différents partis européens, érigés en candidats à la présidence de la Commission, avait déjà été envisagée en 2009. Elle n'a pu aboutir en raison de l'entrée en vigueur tardive du traité de Lisbonne (1er décembre 2009) et de l'absence d'entente entre les groupes politiques sur les modalités du processus. La délicate reconduction de José Manuel Barroso à la tête de la Commission en 2009 a cependant démontré l'utilité potentielle d'une telle approche. Bien que soutenu par tous les chefs d'État et de gouvernement, il s'est heurté à la division des groupes politiques au PE. Seul le vote du PPE lui était acquis, les autres formations contestant à la fois son bilan et le calendrier précipité imposé par le Conseil européen<sup>17</sup>. Le vote d'investiture fut difficile, mais il fut néanmoins présenté comme le résultat d'une logique politique similaire à celle des Spitzenkandidaten. Joseph Daul, président du groupe PPE, déclara ainsi que « *les citoyens de l'Europe se sont prononcés en juin en faveur du PPE qui soutient M. Barroso* »<sup>18</sup>. Michel Barnier, également membre du PPE, soulignait pour sa part la « *légitimité démocratique* » qui s'attachait à cette élection, en référence au soutien unanime du Conseil européen, à celui des électeurs, ainsi qu'au dialogue du candidat avec le PE<sup>19</sup>. Les commentateurs insistaient sur les vertus de la cohérence partisane de cette nomination – prévue par le traité de Lisbonne –, en faisant valoir que J.M. Barroso était issu du parti vainqueur des élections européennes. Cette situation contrastait avec la nomination de Romano Prodi en 1999. Homme de centre-gauche, il avait été choisi par le Conseil européen après des élections gagnées par le PPE, suscitant le fort mécontentement de certains députés de ce groupe.

Conscient de la nécessité pour son successeur de jouir d'un soutien parlementaire plus large, le Président Barroso affirma lors de son discours sur l'état de l'Union en 2012 que « *le débat politique paneuropéen pourrait ainsi être renforcé si les partis politiques européens présentaient leur candidat au poste de président de la Commission dès les élections du Parlement européen de 2014* »<sup>20</sup>. Le PE souligna pour sa part l'opportunité de « *renforcer la légitimité*

<sup>14</sup> Le traité de Maastricht a également formalisé le vote d'investiture du Collège des commissaires.

<sup>15</sup> Hix, S. "Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam". *British Journal of Political Science*, 2002, 32(2), 259-280.

<sup>16</sup> Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JO C 340 du 10.11.1997, entré en vigueur le 1.05.1999.

<sup>17</sup> Stroobants J.P. et Van Renterghem M. « Mobilisation au Parlement européen contre la réélection de José Manuel Barroso », *Le Monde*, 3 juillet 2009.

<sup>18</sup> Parlement européen, « Les députés reconduisent José Manuel Barroso à la présidence de la Commission », 17 septembre 2009.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> José Manuel Durão Barroso, Président de la Commission européenne, *Discours sur l'état de l'Union 2012*, Session plénière du Parlement européen, Strasbourg, 12 septembre 2012.

politique du Parlement et de la Commission en liant plus directement leur élection respective au choix des électeurs »<sup>21</sup>. En 2013, la Commission apporta son soutien à cet objectif, en affirmant que le processus décisionnel de l'Union gagnerait en légitimité démocratique par l'augmentation de celle du président et par une responsabilité accrue de la Commission envers le PE et les électeurs européens.<sup>22</sup>

## I LE SUCCÈS DE 2014

Ces divers appels furent entendus par cinq des sept groupes politiques du PE<sup>23</sup>. Celui de la gauche (GUE/NGL) fut le premier à présenter un candidat à la présidence en désignant Alexis Tsípras fin 2013. Début 2014, d'autres candidatures furent annoncées : Guy Verhofstadt pour les Libéraux (ADLE), Martin Schulz – alors Président du PE – pour les Socialistes (S&D), et Jean-Claude Juncker pour le PPE. Les Verts présentèrent un binôme, composé de José Bové et Ska Keller. Seuls les groupes des Conservateurs (CRE) et d'extrême-droite (Europe Libertés et Démocratie - ELD) déclinèrent l'invitation. Malgré les nominations tardives et la participation de seulement cinq partis européens à la compétition, la procédure fut conduite à son terme avec succès.

Le taux de participation aux élections européennes de 2014 fut relativement faible (43%)<sup>24</sup>, mais sa stabilisation par rapport à la précédente élection (43%) laisse penser que la procédure des Spitzenkandidaten a sans doute permis d'enrayer un déclin continu depuis 1979. Les électeurs donnèrent la victoire au PPE<sup>25</sup> et les responsables des trois principaux partis européens (PPE, PSE et ADLE) s'entendirent rapidement pour soutenir la candidature de J.C. Juncker. De surcroît, ils créèrent, pour la première fois dans l'histoire du PE, une coalition politique formelle, appelée le « bloc »<sup>26</sup>, destinée à appuyer l'action de la Commission. La procédure des Spitzenkandidaten ne s'était donc pas limitée à désigner un candidat à la présidence de la Commission, mais induisit une nouvelle logique de collaboration partisane au sein du PE, et entre celui-ci et la Commission.

Initialement, le Conseil européen était peu disposé à valider le choix du PE, et contestait l'interprétation que celui-ci faisait de la « prise en compte » du résultat des élections européennes, des « consultations » qu'il devait mener pour désigner son candidat, et du sens qu'il convenait de donner à « l'élection » de celui-ci. Seul le Président français, François Hollande, s'était engagé avant les élections à soutenir le choix des députés européens. Les réticences du Conseil européen cédèrent face aux qualités objectives de J.C. Juncker – expérience, connaissance de l'intégration européenne, modération politique, personnalité et réseau – et à l'absence de candidat alternatif. De plus, refuser la proposition du PE aurait été perçu comme une attaque contre la démocratie et comme une remise en cause de l'implication du PE dans la procédure<sup>27</sup>. La candidature de Jean-Claude Juncker fut donc validée, et il fut « élu » par le PE grâce au soutien des Libéraux et des Socialistes<sup>28</sup>.

Au terme de cette première expérience, le bilan de la procédure était en demi-teinte. Si les principaux partis européens et le PE avaient réussi à en imposer le principe, il n'y avait pas eu de véritable débat supranational autour des élections européennes, toujours considérées comme des « élections de second-ordre »<sup>29</sup>. La participation électorale modeste, même si stabilisée, avait également obéré la légitimation démocratique attendue.

21 Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2012 sur les élections au Parlement européen en 2014 (2012/2829(RSP)), OJ C 419, 16.12.2015, p. 185-186.

22 Recommandation de la Commission du 12 mars 2013 sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen (2013/142/UE).

23 Héritier A., Meissner K.L., Moury C., Schoeller M.G. "Chapter 5 - The European Parliament in the Nomination and Investiture of the Commission". In *European Parliament Ascendant. European Administrative Governance*. Palgrave Macmillan, Cham, 2019, 75.

24 Parlement européen, « Résultat des élections européennes 2014 », 1er juillet 2014.

25 *Ibid.*

26 'Tajani election breaks European Parliament's "grand coalition"', *Financial Times*, 18 January 2017.

27 Héritier A., Meissner K.L., Moury C., Schoeller M.G. *op.cit.*

28 Les socialistes obtinrent le maintien de Martin Schulz, leur Spitzenkandidat, à la présidence du PE pour un autre « demi-mandat », fait unique dans l'histoire de l'institution.

29 Reif, K. & Schmitt, H. "Nine second-order national elections – A conceptual framework for the analysis of European election results", *European Journal of Political Research*, Volume 8, Issue 1, pages 3-44, 1980.



## I LE SEMI-ÉCHEC DE 2019

Après l'élection de 2014, les efforts du PE pour obtenir une formalisation de la procédure se heurtèrent à ses propres divisions et aux réticences de certains États membres. Le rapport Hübner et Leinen proposait de renforcer la dimension européenne des élections directes et d'institutionnaliser l'approche des Spitzenkandidaten et des listes transnationales<sup>30</sup>. Ces deux dispositions controversées furent écartées afin de permettre l'adoption du rapport en plénière en 2015 ; elles furent réintroduites par voie d'amendement au terme d'une séquence complexe<sup>31</sup>. Trois ans plus tard, après de longs débats, le Conseil adopta la proposition, mais sans référence à ces deux innovations<sup>32</sup>. La ratification du texte s'est toutefois avérée difficile et, début 2019, trois États membres n'avaient pas réussi à le faire. Les élections de mai 2019 se sont donc déroulées selon les mêmes modalités qu'en 2014.

En 2019, les six principaux groupes politiques européens ont reproduit l'approche des Spitzenkandidaten, mais elle se heurta à plusieurs difficultés. D'abord, le parti libéral refusa d'appliquer le principe tel quel en nommant sept candidats plutôt qu'un seul. Cette décision s'expliquait par un désintérêt pour la procédure, peu susceptible d'aboutir à une victoire des libéraux, et constituait une mesure de rétorsion contre le PPE, qui avait mis son veto aux listes transnationales. Ensuite, le scrutin conduisit à une fragmentation accrue du PE : si le PPE fut à nouveau victorieux, suivi par les socialistes, les deux groupes virent leurs effectifs se réduire nettement au profit des libéraux et des eurosceptiques<sup>33</sup>, ce qui affaiblit la candidature de Manfred Weber (PPE). Celle-ci ne suscitait pas un franc enthousiasme au PE ni parmi les partis européens, en raison de son absence d'expérience ministérielle et d'un positionnement politique droitier. Dans le même temps, le PPE refusait de soutenir le candidat d'un autre parti, malgré l'empressement de Franz Timmermans (S&D) et Margaret Vestager (ADLE). Du côté du Conseil européen, le soutien limité du PE à la candidature de M. Weber a tempéré le sentiment de contrainte vis-à-vis de la logique des Spitzenkandidaten et diminué les coûts potentiels d'un refus. Ses membres firent eux aussi valoir le manque d'expérience de Manfred Weber<sup>34</sup>, tandis que les pays de Visegrad s'opposaient à ses prises de position sur des « principes fondamentaux », tels que le contrôle de l'immigration ou les « valeurs chrétiennes »<sup>35</sup>. Certains dirigeants contestaient aussi le système des Spitzenkandidaten tel quel. Emmanuel Macron ainsi estimait qu'il n'avait de sens qu'articulé à des listes transnationales<sup>36</sup>. Enfin, le Conseil européen fit valoir la pluralité des variables à prendre en considération pour choisir le président de la Commission, choix lié, selon lui, à celui des dirigeants des autres institutions (groupe politique, nationalité, profil, âge, genre...). En juillet 2019, après des négociations ardues, le Conseil européen proposa la candidature d'Ursula von der Leyen, qui fut validée par le PE à une mince majorité : 383 votes favorables pour 376 requis<sup>37</sup>.

Cette conclusion ne doit pas être lue comme une remise en question frontale du système des Spitzenkandidaten. D'abord, l'opposition du Conseil européen au candidat du PPE visait essentiellement sa personnalité et son manque d'expérience ministérielle<sup>38</sup>. Étant donné

<sup>30</sup> Hübner D., et Leinen J., Draft report on a proposal for amendment of the Act of 20 September 1976 concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage, 2015/2035. Voir aussi l'analyse approfondie du Service de recherche du Parlement européen, septembre 2015 – PE 558.775, 30 p.

<sup>31</sup> Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)), OJ C 366, 27.10.2017, p. 7-18.

<sup>32</sup> Décision 2018/994 du Conseil du 13 juillet 2018, modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976.

<sup>33</sup> Parlement européen, « [Résultat des élections européennes 2019](#) », 2 juillet 2019.

<sup>34</sup> « German SPD ready to cede EU top job if they keep parliament post », *Reuters*, 20 juin 2014.

<sup>35</sup> Stolton, S. and Brzozowski, A. "Weber forced to stand aside as EU leaders bypass Spitzenkandidaten", *Euractiv*, 2 July 2019.

<sup>36</sup> Parlement européen, « 4. Débat avec le président de la République française, Emmanuel Macron, sur l'avenir de l'Europe », *op. cit.*

<sup>37</sup> Parlement européen, « Ursula von der Leyen élue Présidente de la Commission par le Parlement européen », 16 juillet 2019.

<sup>38</sup> Westlake, M. "They are no different, they are much the same? Post-2019 inter-institutional dynamics in the European Union", in Costa, O. and Van Hecke, S. (ed.), *Is Europe back in the driver's seat? The Union at a turning point in time*, Palgrave, forth.

que M. Weber était aussi faiblement soutenu au sein du PE et que les partis politiques européens ne s'étaient pas entendus sur un autre candidat, le Conseil européen fut incité à s'en remettre à ses propres délibérations. Ensuite, l'esprit de l'article 17(7) TUE – qui exige la prise en compte du résultat des élections européennes – fut respecté, puisque Mme von der Leyen était membre du PPE. En 2019, et pour la première fois depuis 1979, la participation a été en forte hausse : avec 8 points de plus par rapport à 2014, celle-ci dépasse la barre symbolique des 50% d'électeurs inscrits à l'échelle de l'Union<sup>39</sup>. Mais le rôle de la procédure des Spitzenkandidaten dans le regain d'intérêt des citoyens pour les élections européennes reste à démontrer.

La question de l'institutionnalisation de la procédure des Spitzenkandidaten reste donc entière, et le PE a d'ailleurs immédiatement relancé des démarches pour l'obtenir avant les élections de 2024.

## II • Enjeux du processus et positions des parties prenantes

Au terme d'une décennie de discussions et de deux expériences pratiques, il est possible de dresser un débat des arguments et positions en présence.

### I LES AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU PROCESSUS DES SPITZENKANDIDATEN

La principale vertu du système des Spitzenkandidaten est de répondre, à plusieurs titres, à la problématique ancienne du déficit démocratique diagnostiqué par le Comité Vedel dès 1972<sup>40</sup>. En effet, l'intégration européenne a principalement bénéficié aux organes exécutifs au détriment des assemblées législatives. Des compétences auparavant exercées à l'échelle nationale et impliquant largement les parlements ont été transférées à l'échelle communautaire, où les organes exécutifs ou composés de représentants des exécutifs nationaux dominant et fonctionnent de manière relativement opaque<sup>41</sup>. Depuis 1979, l'élection directe du PE et le renforcement de ses pouvoirs ont permis de compenser ce manque de légitimité par l'accentuation de la logique participative et représentative dans la décision communautaire<sup>42</sup>. Cependant, le processus repose encore largement sur la Commission, et de manière croissante sur le Conseil européen<sup>43</sup>. Or la Commission, n'a pas de lien démocratique fort avec les citoyens, même si le Parlement l'élit et peut la censurer. Sa légitimité émane de sa démarche rationnelle-légale, reposant sur l'expertise et la mise en œuvre des traités, et du respect de l'intérêt général européen en tant qu'agence de régulation indépendante<sup>44</sup>. Les membres du Conseil européen sont quant à eux directement élus ou responsables devant des chambres représentatives, mais le secret qui entoure leurs délibérations complique l'engagement de leur responsabilité et l'exercice d'un contrôle politique. En somme, les citoyens européens ne sont pas en capacité de peser suffisamment sur des décisions qui les affectent directement<sup>45</sup> et auxquelles ils sont de plus en plus sensibles<sup>46</sup>.

La procédure des Spitzenkandidaten permet de corriger en partie cette asymétrie, en augmentant la portée et la pertinence des élections européennes. Jusqu'à présent, leur enjeu limité induisait une faible participation électorale : le mode de scrutin proportionnel n'est en

<sup>39</sup> Parlement européen, « [Résultat des élections européennes 2019](#) », 2 juillet 2019.

<sup>40</sup> Bulletin des Communautés européennes. « Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen », *op. cit.*

<sup>41</sup> Scicluna, N. & Auer S. "From the rule of law to the rule of rules: technocracy and the crisis of EU governance", *West European Politics*, 2019.

<sup>42</sup> Schmidt, V. A. "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput", *Political Studies*, vol. 61, no. 1, 2013, p. 4.

<sup>43</sup> Bressanelli E., & Chelotti N. "The Shadow of the European Council. Understanding Legislation on Economic Governance", *Journal of European Integration*, 2016, 38:5, 514.

<sup>44</sup> Schmidt, V. A. *op.cit.*, 10.

<sup>45</sup> Hamřík, L. and Kaniok, P. *op. cit.*, 358.

<sup>46</sup> Hooghe L. et Marks G. "A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus." *British journal of political science*, 39.1, 2009, p. 1-23.



effet pas de nature à provoquer des bouleversements majeurs dans une institution dont le fonctionnement repose toujours sur une alliance plus ou moins formelle entre les principaux groupes (PPE, S&D, ALDE) – réaffirmée le 17 janvier 2022 à l’occasion de l’élection de la nouvelle présidente du PE. Avec la procédure des Spitzenkandidaten, les élections européennes prennent une toute autre dimension, et ce à trois niveaux :

#### **Le rapport des électeurs à l’Union européenne :**

- La procédure permet d’abord de « dramatiser » la campagne électorale, qui ne consiste plus seulement en l’affrontement de listes de candidats dans des circonscriptions nationales ou régionales, mais en une compétition qui reste à médiatiser à l’échelle européenne entre les candidats de tête, chacun porteur du programme de son parti ;
- Elle accroît les enjeux du scrutin en créant un lien entre le vote des citoyens et la présidence de la Commission, rendant possible une forme d’alternance politique. Cette incertitude alimente la mobilisation des électeurs, chaque vote pouvant faire la différence ;
- Elle renforce le caractère proprement « européen » de l’élection, à rebours des instrumentalisation nationales ou régionales qui nourrissent l’abstention ;
- Elle encourage l’eupéanisation des partis nationaux et renforce le rôle des partis européens dans la campagne électorale et la gouvernance de l’UE.

#### **Les équilibres et relations entre les institutions :**

- La procédure implique que le scrutin européen influe sur la présidence de la Commission, mais aussi sur sa composition et sa ligne politique ;
- Elle modifie les relations entre le PE et la Commission en accentuant leur dimension partisane. Elle encourage la création formelle ou informelle d’une coalition parlementaire destinée à soutenir l’action de la Commission. Par la validation du programme du candidat, le risque d’opposition parlementaire est atténué ;
- Elle libère en partie la Commission de la tutelle du Conseil européen. La méthode de nomination standard faisait de la première un « agent » du second, malgré l’affirmation de son indépendance. Et depuis le traité de Lisbonne, le Conseil européen s’est érigé en véritable leader de l’exécutif européen, donnant des instructions toujours plus précises à la Commission<sup>47</sup> ;
- Plus largement, la procédure des Spitzenkandidaten accroît la dimension proprement partisane du fonctionnement de l’Union à l’échelle interinstitutionnelle.

#### **Les équilibres internes à la Commission et son rôle :**

- La procédure contribue à une politisation accrue de la Commission. Si ce phénomène ne date pas de 2014, le caractère « gouvernemental » de l’institution est renforcé ;
- Elle légitime le Président de la Commission vis-à-vis du collège des commissaires, des autres institutions et de ses interlocuteurs extérieurs, puisqu’il peut se prévaloir d’une triple onction démocratique – celle des citoyens, celle du PE et celle du Conseil européen.

**Mais la procédure des Spitzenkandidaten n’est pas dépourvue d’inconvénients.** Ceux-ci ont été largement évoqués, au fil de publications scientifiques, débats parlementaires, rapports<sup>48</sup> et auditions d’experts. Ces critiques portent sur trois thématiques principales :

---

<sup>47</sup> Puetter, U. *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*. Oxford University Press, USA, 2014.

<sup>48</sup> Le Sénat français a publié un rapport sur les listes transnationales et le système des Spitzenkandidaten qui est particulièrement critique à l’égard des deux idées. Sénat, *Rapport d’information de J.-F. Rapin et L. Harribey sur les listes transnationales et les candidats tête de liste aux élections au Parlement européen*, 1 juillet 2021, n°735, 2020-2021.

## L'autorité et la légitimité du Président :

- Avec le système du candidat de tête, la légitimité du président de la Commission pourrait être contestée au-delà du groupe politique d'origine. Dans les conditions actuelles du scrutin, il est soutenu par un tiers de l'électorat environ, ce qui ne lui permet pas de prétendre définir le programme de la Commission, d'imposer ses choix et d'arbitrer les dossiers. Un Président nommé par le Conseil européen à une large majorité, en vertu de ses compétences, de son expérience et de ses qualités personnelles, serait ainsi mieux à même de se faire entendre. Toutefois, cette perspective oublie l'émergence d'une logique de coalition, le président de la Commission étant soutenu par plusieurs groupes politiques du PE et élu à la majorité de ses membres. La situation n'est pas différente dans les États qui ont opté pour la représentation proportionnelle : il est rare qu'un parti emporte la majorité absolue, et la désignation du chef du gouvernement repose par essence sur l'alliance de plusieurs partis et la négociation d'un contrat de coalition ;
- La légitimité des candidats de tête fait également débat, compte tenu de leur mode de nomination. C'est l'une des raisons pour lesquelles Manfred Weber fut écarté en 2019. De fait, le choix du futur président de la Commission revint aux instances centrales du PPE davantage qu'aux citoyens. Les Verts/ALE furent les premiers et les seuls à organiser une primaire ouverte transnationale pour les élections de 2014.

## La nature de la Commission :

- L'idée d'une politisation de la Commission est considérée par certains comme contraire à la nature de l'institution, réputée indépendante et neutre, et chargée de promouvoir l'intérêt général européen sans se soucier des jeux politiques. Cependant, cette critique peut être nuancée dans la mesure où un processus de politisation est en cours depuis le traité de Maastricht. La Commission est désormais composée de responsables politiques expérimentés aux orientations partisans connues, qui se comportent plus comme des ministres que comme des experts ou des hauts-fonctionnaires. Aujourd'hui, il s'agit plutôt de déterminer le degré ou le type de politisation souhaitable, et non plus d'en contester la réalité.

## Les équilibres institutionnels :

- Les partisans de la « méthode communautaire » voient dans la procédure des candidats de tête une remise en cause fondamentale de la neutralité de la Commission et de sa capacité à mettre en œuvre les traités sans se soucier des jeux politiques qui se déploient au PE. La Commission se transformerait en agent de ce dernier, alors que certaines prérogatives rendent son indépendance essentielle (gardienne des traités, rôle dans la politique de concurrence).
- Les tenants d'une vision intergouvernementale de l'Union sont également très réticents à cet égard. Dans leur perspective, il revient au Conseil européen de s'entendre sur l'identité du président de la Commission, la distribution des portefeuilles et des vice-présidences, et la ligne politique générale de l'UE à travers ses « perspectives stratégiques »<sup>49</sup>. La Commission est ainsi comprise comme une sorte de secrétariat général de l'UE, qui n'a pas vocation à exercer un leadership ou à élaborer un programme politique autonome. En 2019, on a ainsi vu émerger deux initiatives programmatiques parallèles : celles du Conseil européen, qui a en partie inspiré le discours d'investiture d'Ursula von Der Leyen devant le Parlement européen ; et celui des groupes PPE, S&D et Renew, rejoints par les Verts, qui ont mis en place 5 groupes de travail thématiques à l'issue des élections européennes, pour s'efforcer de dégager des orientations communes – mais sans parvenir à un accord formel comme en 2014. Un accord politique entre les groupes PPE, S&D et Renew a toutefois été trouvé pour la seconde partie de la législature, à l'occasion de l'élection de la nouvelle présidente du Parlement européen en janvier 2022<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Voir : Conseil européen, « [Un nouveau programme stratégique 2019-2024](#) », 20 juin 2019.

<sup>50</sup> « Agenda 2022-2024 : Accord de mi-mandat. Nos priorités pour les Européens », 17 janvier 2022.

- D'aucuns font valoir que la procédure des candidats de tête peut aboutir à une impasse institutionnelle, en cas de désaccord entre le PE et le Conseil européen. Ils estiment notamment que tous les candidats ne sont pas aptes à occuper le poste. Comme illustré par la mise à l'écart de Manfred Weber en 2019, le Conseil européen entend considérer divers facteurs pour faire son choix, et veiller à des équilibres entre l'ensemble des nominations à opérer. Une solution à ce problème serait de procéder comme les Libéraux en 2019, qui ont nommé une équipe de 7 candidats potentiels.

## I LES POSITIONS DES INSTITUTIONS

Les positions défendues par les principales institutions dans ce débat sont largement influencées par la vision spécifique de l'intégration européenne qu'elles ont toujours portée, et par leurs intérêts propres.

Du côté du PE, la procédure est logiquement soutenue. Elle s'inscrit dans une stratégie visant à gagner en influence et à donner au scrutin européen un caractère plus transnational, qui remonte à la première élection directe de l'assemblée. Ceci étant, si le PPE soutient très fortement la proposition depuis 1997 et si le groupe S&D s'y est rallié depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les Libéraux sont plus sceptiques. Cela s'explique notamment par des motifs stratégiques : s'ils peuvent envisager d'obtenir la présidence de la Commission au terme d'une négociation au sein du Conseil européen, il est aujourd'hui improbable qu'ils gagnent les élections européennes. Il en va de même au sein de certaines délégations nationales du PPE et du S&D, qui craignent que les postes de candidats de tête ne reviennent systématiquement aux partis nationaux les plus influents.

Même si le Conseil européen ne s'est jamais prononcé ouvertement contre la procédure des Spitzenkandidaten, on y considère que l'élection du Président de la Commission doit se faire entre les chefs d'État et de gouvernement, eux-mêmes élus ou investis à l'échelle nationale. Le Conseil européen souhaite aussi que le choix du Président de la Commission s'inscrive dans un processus de nomination plus large intégrant Haut Représentant de l'Union, Président de la BCE et Président du Conseil européen, et prenant en compte divers équilibres (nationalité, genre, appartenance politique, génération). De vives réticences existent donc face à l'idée d'une désignation automatique du candidat tête de liste du parti victorieux. D'autres approches sont envisageables. Dans une démarche strictement parlementaire, le Conseil européen, endossant le rôle de Chef d'État, nommerait, non pas le candidat du plus grand groupe, mais **la personnalité la mieux placée, celle qui bénéficierait du soutien d'une coalition parlementaire et aurait la confiance à la fois du Conseil européen et du PE**. Toutefois, face au projet de réforme des règles électorales européennes, le Parlement défend la nomination des candidats de tête de liste selon l'ordre décroissant du nombre de sièges obtenus par leur groupe lors des élections<sup>51</sup>. Enfin, la légitimité électorale que tire le Président de la Commission du processus des Spitzenkandidaten n'est pas forcément du goût de celui du Conseil européen, notamment quand il s'agit de représenter l'UE à l'échelle internationale. L'incident du « Sofagate » l'a bien montré<sup>52</sup>. Cependant, les positions des membres du Conseil européen évoluent rapidement. Le contrat de coalition du nouveau gouvernement allemand soutient l'uniformisation des élections européennes, intégrant pour partie des listes transnationales (ce qui rejoint la vision du président français Emmanuel Macron) et un système de têtes de listes contraignant<sup>53</sup>.

La Commission était initialement réticente à l'idée des Spitzenkandidaten, en raison de son attachement à son rôle central et spécifique, et de son refus historique de se muer en gouvernement de l'Union<sup>54</sup>. Mais le caractère inéluctable de l'investissement du PE dans

<sup>51</sup> Résolution législative du Parlement européen du 3 mai 2022 sur la proposition de règlement du Conseil portant élection des députés au Parlement européen au suffrage universel direct, P9\_TA(2022)0129.

<sup>52</sup> Costa O. « La politique étrangère de l'Union au prisme du sofagate », *Revue de l'Union européenne*, n° 648, mai 2021, p. 260-265.

<sup>53</sup> Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 2021, z. 131.

<sup>54</sup> C'est le sous-texte du « Livre blanc sur la gouvernance européenne » : Communication de la Commission, du 25 juillet 2001, « Gouvernance européenne - Un livre blanc » [COM(2001) 428 final - Journal officiel C 287 du 12.10.2001].

sa procédure de nomination a suscité des adaptations stratégiques. Désormais, l'aval du PE apparaît comme un puissant instrument de légitimation démocratique qui lui permet de rompre avec son image d'institution technocratique déconnectée des citoyens européens et de limiter l'influence du Conseil européen. En outre, les deux votes du PE (élection du Président et investiture de la Commission) ne sont pas une tutelle, puisque l'impartialité et l'indépendance de la Commission vis-à-vis des partis restent garanties par le TUE<sup>55</sup>. Enfin, l'autorité de son Président bénéficie elle aussi de la procédure des candidats de tête, ce qui permet d'accentuer un processus de « présidentialisation » jugé indispensable au bon fonctionnement d'un collège et d'une institution devenus pléthoriques<sup>56</sup>.

Les institutions de l'Union se sont engagées à écouter, voire à intégrer les recommandations des citoyens européens faites dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Le rapport final présenté le 9 mai 2022 demande une implication accrue de ces derniers dans l'élection du président de la Commission, proposant une alternative entre l'élection directe ou le système des Spitzenkandidaten<sup>57</sup>. La Conférence propose d'harmoniser les règles électorales et d'aboutir à un scrutin paneuropéen, après une période de transition mêlant listes nationales et transnationales<sup>58</sup>.

## I LES POINTS NÉCESSITANT UNE CLARIFICATION

Au-delà des qualités de la procédure et des critiques dont elle fait l'objet, son éventuelle formalisation exige des clarifications qui dépassent le principe de la désignation du candidat vainqueur. Dans l'hypothèse d'une institutionnalisation, de nombreuses questions annexes devraient être considérées pour que la procédure prenne tout son sens :

- Un système de primaires au sein des partis européens permettrait que les candidats tête de liste bénéficient d'une certaine légitimité et n'apparaissent pas comme issus de l'appareil des partis ;
- Au PE, une procédure claire est nécessaire pour départager les candidats au soir des élections, notamment dans le cas où un candidat totaliserait davantage de sièges que celui du parti victorieux au terme d'une entente entre plusieurs formations<sup>59</sup> ;
- L'hypothèse d'un candidat qui ne serait soutenu que par son propre parti, et donc potentiellement incapable d'être « élu » à la majorité des membres du PE, doit être envisagée<sup>60</sup> ;
- Au-delà de la désignation d'un candidat, il faudrait éventuellement que les partis politiques européens qui le soutiennent s'entendent sur un accord de législature (contrat de coalition), afin de lui donner les moyens de mettre en œuvre son programme ;
- Pour donner à la procédure tout son potentiel, une harmonisation des règles électorales nationales, pour l'heure assez disparates, semble utile ;
- Une décision doit être prise sur l'articulation ou non du système des candidats de tête avec l'élection d'une partie des députés européens sur des listes transnationales. Il est à noter cependant que l'adoption des listes transnationales nécessiterait une décision du Conseil à l'unanimité, alors que l'adoption du système des Spitzenkandidaten peut faire l'objet d'un accord politique ou interinstitutionnel ;
- En l'absence de liste transnationale, le candidat de tête devrait être autorisé à se présenter en tête de liste dans tous les États membres.

<sup>55</sup> Article 17(3) TUE : « La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. Sans préjudice de l'article 18, paragraphe 2, les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leurs fonctions ou l'exécution de leurs tâches. »

<sup>56</sup> Westlake, M. *op.cit.*

<sup>57</sup> Conférence sur l'avenir de l'Europe, [Rapport sur les résultats finaux](#), mai 2022, p.86.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p.8.

<sup>59</sup> Comme évoqué précédemment, le Conseil européen et le Parlement restent en désaccord sur la désignation automatique du candidat issu de ce dernier.

<sup>60</sup> Là-encore, le Parlement européen envisage la désignation du candidat représentant le groupe arrivé en deuxième position, et ainsi de suite. Voir : Résolution législative du Parlement européen du 3 mai 2022 sur la proposition de règlement du Conseil portant élection des députés au Parlement européen au suffrage universel direct, P9\_TA(2022)0129.

La question des Spitzenkandidaten devrait s'inscrire dans une perspective plus large encore, comme le propose le projet de rapport Ruiz Devesa de la Commission AFCO<sup>61</sup>. Un vaste ensemble de mesures est avancé pour affirmer le caractère « européen » de l'élection du PE, y compris :

- Le renforcement du rôle des partis européens dans le processus électoral, notamment par une obligation pour les partis nationaux de déclarer leur affiliation potentielle à un groupe politique au PE, d'afficher le logo d'un parti européen sur leur matériel électoral, et de soutenir un candidat de tête ;
- Un accès facilité des citoyens à l'information électorale et au vote (personnes handicapées, citoyens résidant dans un autre État membre que le leur, vote par anticipation et par correspondance...);
- Une harmonisation des modalités de sélection des candidats, qui diffèrent considérablement d'un État à l'autre ;
- La création d'une Autorité électorale européenne chargée de superviser la procédure électorale, notamment pour ce qui concerne les têtes de listes et les éventuelles listes transnationales ;
- Le cas échéant, la création d'un système de financement électoral européen pour les listes transnationales ;
- Diverses mesures destinées à réorienter les débats lors des campagnes électorales vers des questions européennes ;
- Une coordination de la réforme de la loi électorale, de celle du règlement intérieur du PE, de celle du règlement relatif aux partis politiques européens (en cours)<sup>62</sup> et du Plan d'action pour la démocratie de la Commission européenne de décembre 2020<sup>63</sup>.

### III • Quatre scénarios pour les Spitzenkandidaten

L'histoire de l'intégration européenne nous indique qu'il est vain de vouloir faire un pronostic sur l'évolution institutionnelle de l'UE, même à court terme. Il convient donc d'évoquer et détailler les quatre issues potentielles de la procédure des Spitzenkandidaten d'ici aux élections de 2024 à la lumière des récents développements sur le sujet.

En effet, au-delà du rapport final de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, le Parlement européen a adopté le 3 mai un rapport d'initiative législative pour une réforme des règles électorales européennes (sur la base du rapport de D. Ruiz Devesa), réclamant entre autres l'institutionnalisation du système des têtes de listes, l'instauration d'une circonscription paneuropéenne visant à élire 28 députés européens sur des listes transnationales, ainsi que d'autres mesures d'harmonisation des conditions du scrutin entre les pays membres (accès au vote, jour d'élection unique, etc.)<sup>64</sup>.

#### I L'ABANDON DE LA PROCÉDURE

Ce scénario n'est pas le plus probable, mais il n'est pas exclu. Le rapport d'initiative législative de mai 2022 pourrait ne pas emporter le vote du Conseil à l'unanimité. Le Conseil européen pourrait donc annoncer que, compte tenu de la séquence confuse de 2019 et de l'impossibilité de s'entendre sur les détails de la procédure, il ne prendra pas en considération la candidature avancée par le PE en 2024, et s'en tiendra aux traités : la « *prise en compte* » des résultats

<sup>61</sup> Projet de rapport de D. Ruiz Devesa, *op. cit.*. Le rapport a abouti le 3 mai 2022 à l'adoption d'une résolution législative, *op. cit.*

<sup>62</sup> Rapport de Charles Goerens et Rainer Wieland (commission AFCO) sur l'application du règlement (UE, Euratom) n°1141/2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, A9-0294/2021 2021/2018(INI), 26.10.2021.

<sup>63</sup> Communication de la Commission relative au plan d'action pour la démocratie européenne, COM/2020/790 final, 3.12.2020.

<sup>64</sup> Résolution législative du Parlement européen du 3 mai 2022 sur la proposition de règlement du Conseil portant élection des députés au Parlement européen au suffrage universel direct, P9\_TA(2022)0129.

de l'élection, la « *consultation* » du PE, et la soumission du candidat choisi à la validation du PE. Cela n'empêcherait pas les institutions de l'Union de veiller à ce que les élections de 2024 aient un caractère plus transnational – ce que prévoit d'ailleurs l'acte du Conseil de juillet 2018 toujours en cours de ratification. En pareille hypothèse, le PE pourrait menacer de rejeter tout candidat qui ne serait pas le Spitzenkandidat du parti arrivé vainqueur, mais le passé de l'intégration européenne montre que ce genre de menace est peu convaincant. Les partis pro-européens hésiteraient sans doute à déclencher une crise institutionnelle majeure, dont se délecteraient les eurosceptiques, et qui pourrait mettre toute l'Union en péril. En outre, la capacité des chefs d'État et de gouvernement à peser sur ces partis ne doit pas être sous-estimée.

## I LE STATU QUO

Encore une fois, compte tenu de son ambition, il est possible que le rapport Ruiz Devesa se heurte à des réticences<sup>65</sup>. Le projet a certes fait l'objet d'un accord politique majeur entre les 4 principaux groupes politiques (PPE, S&D, Renew, Verts/ALE)<sup>66</sup>, et a été adopté en plénière avec une majorité claire, mais son approbation par le Conseil reste incertaine.

Certains espèrent que la Conférence sur l'avenir de l'Union impulsera une réforme institutionnelle d'ampleur. Le 4 mai 2022<sup>67</sup>, le PE a demandé au Conseil européen l'ouverture d'une Convention de révision des traités. Lors de la cérémonie de clôture du 9 mai 2022, au nom de la présidence française du Conseil, Emmanuel Macron a fait le souhait que « l'Union réponde aux aspirations et aux attentes exprimées par les citoyens », que « chaque institution doit examiner dans le cadre de ses compétences »<sup>68</sup>. Cependant, rien n'est moins sûr. De nombreux États membres ont déjà fait part de leurs réticences à engager la révision des traités, et les possibilités de veto sont nombreuses, à différents stades du processus décisionnel. Dans ces conditions, les élections de 2024 seraient organisées selon les mêmes modalités que celles de 2014 et 2019. La procédure des Spitzenkandidaten dépendrait une fois encore de la volonté et du degré d'entente des responsables des partis européens, de leur capacité à soutenir un candidat au soir des élections, de l'attitude du Conseil européen et, en cas de réticences de celui-ci, de l'aptitude de PE à faire un usage efficace de la menace d'un veto à l'élection du Président.

## I L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL

Cette option, qui relève de la stratégie de « dissociation » développée par le PE depuis les années 1960, est la plus plausible. L'assemblée a en effet toujours choisi de donner la priorité aux réformes les plus aisées, de manière à limiter les conflits politiques dans ses rangs et au sein du Conseil, ainsi que les difficultés au stade de la ratification. Après 20 ans d'initiatives parlementaires infructueuses en matière de modification du cadre réglementaire des élections européennes, il est probable que le PE privilégie cette voie. La procédure des Spitzenkandidaten pourrait donc faire l'objet d'un simple accord interinstitutionnel, qui offrirait des garanties juridiques suffisantes aux différentes institutions, et permettrait de clarifier les principaux aspects de l'opération. Le récent accord politique entre les 4 principaux groupes politiques (PPE, S&D, Renew et Verts/ALE) du PE sur la création de listes transnationales ouvre la possibilité d'une réforme avant les élections de 2024 ; celle-ci créerait un contexte favorable à un accord interinstitutionnel sur les Spitzenkandidaten.

Un tel accord ne signifierait pas forcément une révolution. Il pourrait instituer une procédure par étapes, afin d'éviter les blocages, de permettre aux citoyens de s'accoutumer

<sup>65</sup> Projet de rapport de D. Ruiz Devesa, *op. cit.* ; Résolution d'initiative législative du PE du 3 mai 2022, *op. cit.*

<sup>66</sup> Kurmayer N.J. « Les plus grands partis de l'UE trouvent un compromis pour la création de listes paneuropéennes », *Euractiv*, 10 mars 2022

<sup>67</sup> Résolution du Parlement européen du 4 mai 2022 sur le suivi des conclusions de la conférence sur l'avenir de l'Europe, Strasbourg, P9\_TA(2022)0141.

<sup>68</sup> Parlement européen, « La Conférence sur l'avenir de l'Europe conclut ses travaux », Communiqué de presse, 9 mai 2022.



à cette nouvelle façon de faire, et de donner le temps aux partis européens de développer un système de primaires. Une autre hypothèse, sans doute plus efficace, permettrait, sans étapes successives, l'adoption d'un accord interinstitutionnel dès 2024, visant à nommer le Spitzenkandidat du groupe politique faisant valoir le plus grand nombre de soutiens au Parlement européen. Un tel accord pourrait notamment voir le jour si la demande de révision des traités faite par le PE le 4 mai 2022 était rejetée par le Conseil européen.

## I L'ADOPTION D'UN NOUVEAU TRAITÉ

De nombreux observateurs et acteurs espéraient que la Conférence sur l'avenir de l'Union puisse proposer une réforme institutionnelle d'ampleur. À ce prix, l'Union européenne pourrait connaître une transformation majeure, susceptible de réduire significativement la perception de déficit démocratique et d'accroître la légitimation électorale de ses institutions, et notamment celle de la Commission.

Dans sa résolution du 4 mai 2022 sur le suivi des conclusions de la conférence<sup>69</sup>, le Parlement européen reconnaît qu'une réforme des traités serait nécessaire à l'adoption des propositions citoyennes. Surtout, il appelle au déclenchement de la procédure de révision des traités et à la mobilisation de sa commission des affaires constitutionnelles en ce sens. Toutefois, comme indiqué, le Conseil européen ne validera pas nécessairement cette demande. En outre, le Conseil et la Commission doivent également envisager de leur côté les méthodes permettant de tenir leurs engagements quant au suivi de la conférence. Une « restitution » des travaux devrait avoir lieu à l'automne 2022<sup>70</sup>.

## • Conclusion

La question de l'institutionnalisation de la procédure des Spitzenkandidaten et de la forme qu'elle peut prendre n'est aucunement technique. Il s'agit d'un choix politique fondamental, qui peut avoir des conséquences importantes sur le régime politique européen, sur les équilibres institutionnels, sur la nature de la Commission et sur la place des citoyens dans le système. Ce changement serait d'une ampleur similaire à la décision prise en 1976 de procéder à l'élection directe du PE, et aurait des conséquences à moyen et long terme.

En la matière, il n'y a pas de bonne solution par nature mais un ensemble d'options, toutes défendables, qui produiront différents effets. L'adoption du statu quo, même si elle semble la plus réaliste, semble aussi la moins souhaitable, car elle accrédirait l'idée que l'Union est un système politique flou et instable, dont les règles de fonctionnement évoluent au gré des circonstances – comme l'ont montré les épisodes contrastés de 2014 et 2019. L'indétermination qui entoure la nature du régime de l'UE (communautaire, intergouvernemental ou parlementaire ?) est sans doute fonctionnelle, car elle permet de concilier diverses attentes, mais elle est préjudiciable à la légitimation de l'Union et engendre des conflits interinstitutionnels incessants. À travers la question des Spitzenkandidaten, c'est donc celle de la nature du système politique européen qu'il faut trancher, puisque le caractère démocratique d'un régime s'évalue aussi à la lumière de la clarté et de la stabilité de ses principes de fonctionnement.

<sup>69</sup> Résolution du Parlement européen du 4 mai 2022, *op. cit.*

<sup>70</sup> Parlement européen, *ibid.*

# Contributions de membres de l'Observatoire politique du Parlement européen de l'Institut Jacques Delors

**IV • Candidat de tête : quelle priorité ? quelles conditions ?** par Pervenche Berès P.17

**V • Le Spitzenkandidat, l'idéal-type de la fausse bonne idée** par Jean-Louis Bourlanges P.20

**VI • Réflexions sur la procédure des têtes de liste et sur les scénarios proposés** par Monica Frassoni P.22

**VII • Qui a peur de la démocratie européenne ?** par Alain Lamassoure P.23

## I • Candidat de tête : quelle priorité ? quelles conditions ?

Pervenche Berès, Ancienne Députée européenne

Il faut féliciter Olivier Costa et Pauline Thinus qui ont effectué un travail remarquable pour resituer le débat sur les *Spitzenkandidaten*, candidats tête de liste en français, dans son histoire. Une histoire déjà longue où la contribution de Jacques Delors et de l'Institut, en mai 1998<sup>71</sup>, soit un an avant les élections de 1999, a marqué un tournant sur un thème qui s'est depuis imposé dans le débat public européen. Cette question fait aujourd'hui partie de l'accord de coalition en Allemagne<sup>72</sup> et le Président de la République française dans son intervention du 9 mai dans l'hémicycle du Parlement européen a proposé l'ouverture d'une Convention où cette question serait traitée<sup>73</sup>.

Pourtant, avant de plonger dans l'analyse de propositions institutionnelles, qu'il s'agisse de celle d'une procédure de *Spitzenkandidaten* ou de celle de révision de Traité, même si elles passionnent les Européens convaincus, je pense que les priorités auxquelles l'Union doit se confronter sont d'une autre nature et que l'énergie politique qui doit être consacrée à toutes réformes européennes sera mieux utilisée dans des engagements sur des projets concrets comme l'actuelle Commission soutenue par le Parlement européen a su le faire, avec la gestion des vaccins, le programme *Next Generation EU* ou le financement de la livraison d'armes à l'Ukraine. Cette réserve étant émise, l'étude suscite 5 remarques.

1) Au sein du triangle institutionnel de l'Union, c'est au Parlement européen que cette proposition est débattue et *in fine* promue. Le Parlement européen n'agit pas ainsi uniquement pour accroître son pouvoir ; il est dans son rôle pour faire progresser la démocratie représentative sur laquelle est fondée l'Union, alors que « les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen » (article 10 du TUE).

2) Au-delà des travaux du Parlement européen ou de tel ou tel *think tank*, les partis politiques ont leur part dans la genèse des propositions en faveur d'une procédure de *Spitzenkandidaten*. Ainsi, au Parti socialiste européen (PSE), Poul Nyrup Rasmussen, Président de 2004 à 2011, a souhaité adopter la proposition de Jacques Delors lors du Conseil du PSE à Madrid en décembre 2008 pour l'utiliser lors des élections de 2009. Il s'est heurté à l'opposition de Martin Schulz, alors président du groupe des socialistes et démocrates au Parlement européen. Au lendemain de ces élections et de la division au sein de la famille socialiste quant au soutien à apporter au Président sortant de la Commission, José Manuel Barroso, pour un second mandat, le PSE adopte lors de son Congrès de Prague le 8 décembre 2009 une résolution « Agir pour l'avenir, renforcer le PSE » : « Nous nous engageons à choisir un candidat du PSE à la présidence de la Commission européenne pour les prochaines élections européennes ». Cet engagement est repris lors du Conseil de Bruxelles le 24 novembre 2011 : « Pour la campagne européenne de 2014, nous voulons nous présenter comme une famille politique unie, cohérente et moderne. C'est pourquoi nous nous sommes engagés à choisir un candidat du PSE à la Présidence de la Commission européenne pour les prochaines élections européennes ». La procédure sera mise en œuvre lors des élections suivantes en 2014 sans concurrence autour de la candidature de Martin Schulz ; arrivé en deuxième position, elle lui permettra de devenir président du Parlement européen pendant les cinq ans du mandat du vainqueur Jean-Claude Juncker. Pour les élections de 2019, elle donnera lieu à l'organisation effective de primaires dont Frans Timmermans sortira vainqueur, ce qui le qualifiera pour être 1<sup>o</sup> vice-président de la Commission.

<sup>71</sup> « Chacune des formations politiques européennes choisirait son candidat au poste de Président de la Commission européenne, lequel doit être désigné à la mi-99 pour prendre ses fonctions en 2000. », Comité européen d'orientation de Notre Europe – Institut Jacques Delors, « Politiser le débat européen », 1998.

<sup>72</sup> « Nous soutenons un droit de vote européen unique avec des listes en partie transnationales et un système de Spitzenkandidat obligatoire. », Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 2021.

<sup>73</sup> « Nos règles d'élection, nos règles de désignation de nos représentants, nos règles de contrôle, le droit d'initiative au Parlement européen, tout cela est ce qui doit être au cœur de cette convention à venir. », Discours du Président de la République à l'occasion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, Strasbourg, 9 mai 2022.

3) Le parti pris de cette étude de ne pas traiter la question de l'établissement de listes transnationales pour les élections européennes peut s'expliquer, y compris pour la raison que cette dernière proposition serait plus lourde à mettre en œuvre dès lors qu'elle requière l'unanimité au Conseil, tandis que le système des candidats de tête pourrait faire l'objet d'un accord politique comme en 2014 ou institutionnel, comme l'indiquent l'étude et la résolution du Parlement européen du 3 mai 2022 sur l'élection des députés au Parlement européen au suffrage universel direct. Pourtant des passerelles fortes existent.

Lors de la précédente mandature, l'opposition s'était cristallisée lors des votes du 7 février 2018 entre le PPE victorieux qui soutenait uniquement la proposition de *Spitzenkandidaten* et les Libéraux mis en minorité qui soutenaient uniquement celle de listes transnationales. Or ces prises de positions respectives sont toutes deux dictées par les dispositions du traité de Lisbonne : « 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 » (article 17.7 du TUE). Derrière le refus d'Emmanuel Macron du principe du *Spitzenkandidat*, il y avait la volonté de garder ouverte la possibilité d'une présidence de la Commission par sa formation politique, ce qui n'est pourtant pas incompatible comme nous le montrerons ci-dessous.

Cependant, l'expérience de 2014 mais aussi celle de 2019 montrent que la procédure de *Spitzenkandidaten* peut exister sans listes transnationales. Le succès de 2014 repose sur l'accord politique des acteurs au Parlement européen qui ont imposé leur choix au Conseil européen où l'idée d'une candidature de Jean-Claude Juncker était inégalement soutenue aussi parce que certains chefs d'État voyaient d'un mauvais œil le renforcement de la légitimité du président de la Commission vis-à-vis de la leur. L'étude note que cela s'est fait sans débat transnational ; on relèvera l'erreur en France des grandes chaînes de télévision qui n'ont pas retransmis le débat de qualité entre les candidats, autorisant un débat supranational, vraie première dans la démocratie européenne.

Le Parlement européen dans sa résolution de 2022 (*cf. op. cit.*) établit la passerelle entre listes transnationales et candidats de tête autour de l'harmonisation des règles électorales, démontrant ainsi la dynamique engagée<sup>74</sup>.

Enfin, on relèvera une légère contradiction dans le fait de considérer que les listes transnationales seraient plus difficiles à mettre en œuvre du fait de l'unanimité requise au Conseil et celui d'espérer une révision des Traités dans la dynamique de la Conférence sur le futur de l'Union qui se heurtera à la même difficulté.

4) Il reste que cette procédure n'a de chance d'être respectée que si celle conduisant à la sélection et à la désignation des candidats tête de liste permet la désignation de personnes « acceptables ». On mesure le relativisme de cette notion, mais manifestement le caractère clivant de la personne désignée par le PPE en 2019, contrairement à 2014, aura joué un grand rôle dans le choix d'une autre personnalité PPE, en conséquence mal élue par le Parlement européen. Or l'organisation de primaires, dont l'efficacité sur le plan national fait l'objet d'analyse critique, ne garantit pas nécessairement le meilleur processus de sélection, les mêmes difficultés se retrouvent démultipliées au plan européen. C'est une question ouverte sur laquelle chaque parti doit travailler.

5) La procédure devrait également permettre une certaine souplesse, ce qui signifie la possibilité de constituer des coalitions. Ainsi le/la futur/e président/e de la Commission devrait avoir été désigné comme candidat tête de liste par sa formation politique sans nécessairement que celle-ci soit arrivée en tête. Cela est d'autant plus légitime qu'il n'y a pas de cas où un groupe politique dispose au Parlement européen de la majorité qualifiée nécessaire pour cette désignation. Cela contribue à rendre le système acceptable par les petites formations et cela renforce le caractère structurant de cette nomination au regard de la définition du

---

<sup>74</sup> « La création d'une circonscription électorale à l'échelle de l'Union (ci- après dénommée « circonscription de l'Union »), dans laquelle les listes seraient emmenées par le candidat ou la candidate de chaque famille politique à la présidence de la Commission » (considérant Z).

« Les électeurs européens devraient être autorisés à voter pour leur candidat préféré au poste de président de la Commission, et que les candidats têtes de liste devraient pouvoir se présenter dans tous les États membres sur des listes transnationales » (paragraphe 11).

programme de travail de la Commission, dès lors que cela ne nuit pas à la lisibilité politique des uns et des autres. Une telle procédure bousculerait nécessairement le calendrier de mise en place de la Commission et du Parlement européen.

La résolution du Parlement européen l'envisage explicitement : « attend des dirigeants des partis politiques et des groupes parlementaires européens qu'ils s'accordent sur une indication commune au Conseil européen sur la base du résultat des élections européennes ainsi qu'au sujet d'une majorité au sein du Parlement nouvellement élu concernant la désignation d'un candidat à la fonction de président de la Commission » (paragraphe 16).

Une période de consultation et de négociation devrait s'ouvrir après les élections conduisant à désigner le candidat à la présidence de la Commission. Dans le grand paquet des nominations dont l'équilibre pèse, selon une règle non écrite, et qui peut intégrer la nomination du président/de la présidente du Parlement européen, la nomination du/de la président/e de la Commission devrait être première puisqu'elle est légitimement celle qui est définie par le Traité comme « devant tenir compte des élections ».

Une telle procédure reconstruirait de manière significative, comme le dit l'étude, le lien, endommagé à la suite de la démission de la Commission présidée par Jacques Santer, entre le Parlement européen et la Commission et renforcerait significativement le/la président/e de la Commission.

*Cette contribution a été rédigée le 23 mai 2022.*

## II • Le *Spitzenkandidat*: l'idéal-type de la fausse bonne idée

Jean-Louis Bourlanges, Président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, Ancien Député européen

Les grands débats européens déconcertent trop souvent les esprits cartésiens car ils ont ceci de particulier d'être portés par les mots, mots magiques ou mots cauchemar, plus que par les idées. Le pavillon claque au vent mais il couvre des marchandises changeantes et indéfinies. Tel est bien le cas du bruit sourd et confus qui accompagne depuis un bon quart de siècle la réflexion sur ce concept aussi mystérieux que fascinant de *Spitzenkandidat*. On est pour ou on est contre le mot mais on est flexible sur la chose. Glissant et incertain, ce terme caoutchouteux qui désigne les multiples variantes de la même idée paraît avoir, pour reprendre un titre célèbre, "la forme de l'eau". La polysémie du mot sert d'alternative à la rigueur de la pensée et les subtils scénarios imaginés par M. Costa donnent corps à notre refus de choisir sur le fond (Que voulons-nous faire ?) et sur la forme (Comment y parvenir ?).

Une telle méthode se révèle souvent politiquement dynamique : les mots ont leur vie propre et parfois renversent les murailles sur lesquelles se brise le choc des idées. En l'espèce toutefois, le débat tourne en rond depuis trop longtemps pour qu'on ne pressente pas une difficulté de fond, inavouée mais paralysante, qui l'empêche d'atterrir. Initialement conçu il y a un quart de siècle dans les chaudrons de ce qui ne s'appelait pas encore l'Institut Jacques Delors mais "Notre Europe", le *Spitzen* avait pour fonction de faire entrer par la porte de service la démocratie directe dans les institutions européennes : les partis européens choisissaient les candidats au poste de président de la Commission et les plaçaient en tête des listes qu'ils présentaient pour l'élection du Parlement européen. Les électeurs apportaient leurs suffrages aux différentes listes, le candidat conduisant la liste arrivée en tête devenait, avec la bénédiction du Parlement, le Président de la Commission. Le tour était joué : sans crier gare, le Président de l'Europe était élu au suffrage universel direct !

En réalité, le *Spitzen* est l'idéal-type de la fausse bonne idée. Le procédé est à la fois mystificateur, dangereux et inutile. Le *Spitzen* est mystificateur car en arrachant le pouvoir de nomination du chef de l'exécutif européen au Conseil européen, il le retire aux États démocratiques mais il le retire également au Parlement, sommé de ratifier un choix qui n'est pas le sien. Et pour autant il ne le donne pas vraiment aux citoyens. Rien n'est moins démocratiquement légitime en effet qu'une sélection effectuée par des partis politiques informés et disparates dont l'ordre d'arrivée est moins déterminé par leur audience réelle que par leur capacité à conjurer le risque de fragmentation organisationnelle de chacune de leur famille idéologique.

Le *Spitzen* est dangereux dès lors que la compétition se joue dans le cadre d'un scrutin à un seul tour entre plus de deux partis ou coalition de partis. Dans ce cas en effet, l'ordre d'arrivée ne nous dit pratiquement rien sur la popularité réelle du vainqueur. Les formations extrémistes, par exemple, combinent le plus souvent une aptitude à récolter un grand nombre de voix dans un premier tour de scrutin avec une parfaite incapacité à rassembler au second une majorité de leurs concitoyens. Les amis de Mme Le Pen, de M. Orbán ou de M. Salvini, même victorieux dans le cadre du tour unique de la procédure *Spitzen*, seraient dans un hypothétique second tour fortement contestés par une très large majorité d'électeurs. Rappelons-nous qu'en France, M. Le Pen avait presque fait jeu égal avec Jacques Chirac au premier tour de l'élection présidentielle de 2002, avant d'être battu à plate couture au second (18% contre 82%). Or la procédure proportionnelle retenue pour le *Spitzen*, celle des élections européennes, exclut toute possibilité de deuxième tour. Il ferait beau voir qu'un représentant de l'extrême droite soit le diable qui sortirait de cette drôle de boîte.

Le *Spitzen* est inutile car le système actuel a des vertus qu'on aurait tort de sous-estimer. L'Union européenne n'est pas un État fédéral mais un système fédéral, c'est-à-dire un système qui suppose un compromis permanent entre les États souverains et les citoyens européens. L'idée que le Président de la Commission soit issu d'un accord entre ces deux partenaires égaux que sont le Conseil européen et le Parlement européen, partenaires procédant l'un et l'autre du suffrage universel, est de plein bon sens dès lors qu'on sait qu'une démocratie de 450 millions de citoyens ne peut être qu'une démocratie représentative. Or le *Spitzen*



nie cette dualité. Il serait de plus parfaitement castrateur de limiter drastiquement la liberté d'appréciation des parlementaires, en les obligeant soit, version 1 du système, à désigner le candidat conduisant la liste arrivée en tête, soit, version 2 et plus absurde encore, à choisir entre toutes les têtes de liste, et elles seules, comme si la qualité de tête de liste donnait aux intéressés une légitimité supérieure à celle de leurs collègues, indépendamment du score réalisé par leurs listes. La mise en orbite, disputée mais réussie, de Mme Von der Leyen à la tête de la Commission, a, ces deux dernières années, démontré l'adéquation globale de la procédure actuelle à l'objectif poursuivi. Une bonne démocratie représentative vaut mieux qu'une fausse démocratie directe.

Non, s'agissant des réformes institutionnelles, il y a mieux et plus urgent à faire qu'à changer un système qui marche.

*Cette contribution a été rédigée le 25 mai 2022.*

### III • Réflexions sur la procédure des têtes de liste et sur les scénarios proposés

Monica Frassoni, Ancienne Députée européenne, Présidente de *European Centre for Electoral Support* (ECES)

*Scénario préféré n° 4, suivi par le scénario n° 3.*

Avant d'expliquer les raisons de mon choix, je voudrais préciser que je ne considère pas que la procédure des têtes de liste (*Spitzenkandidaten*) soit un élément décisif de la solution au déficit démocratique de l'Union européenne, qui est aussi et avant tout un problème d'efficacité du fonctionnement quotidien, de la capacité des citoyens à participer et à s'exprimer et de savoir comment les décisions sont prises et pourquoi. Je suis convaincue que les listes transnationales et l'introduction de formes de participation/consultation directe des citoyens de façon organisée et continue seraient des éléments au moins aussi importants et efficaces qu'une vraie campagne européenne parmi les têtes de liste.

De plus, le système des têtes de liste ne peut être un instrument utile qu'à trois conditions : la première est que le processus de nomination ne reste pas confiné aux appareils des partis. Face à de bien meilleurs candidats, M. Weber (candidat du PPE en 2019) l'a emporté grâce à des jeux internes dérivant de logiques nationales du parti le plus influent du PPE. Il n'y a donc pas eu de procédure ouverte et européenne. En ce sens, la désignation par des chefs d'État et de gouvernement est bien plus démocratique et légitime que celle déterminée par les quelques membres de partis nationaux qui suivent les questions européennes. Il y a plusieurs façons de remédier à ce problème : par exemple, des primaires ouvertes et transnationales comme l'ont fait les Verts, ou une méthode de désignation dans le cadre d'un événement du parti européen qui inclut aussi des personnes non membres du parti. Il serait de plus très utile d'envisager déjà une sorte de primaire de coalition, si on pense qu'il y en aura une, et non pas une proposition unique et rigide pour chaque parti. Ceci pourrait faciliter aussi la compétition entre candidats des plus petits partis et leurs électeurs. En effet, le manque de compréhension des avantages du processus des têtes de liste pour les candidats nationaux et pour les électeurs a été un élément de difficulté important pour notre campagne des primaires en 2014.

La deuxième condition est qu'elle soit en lien avec les listes transnationales et un réel effort d'eupéanisation de la campagne électorale, notamment au niveau des médias mais aussi des forces politiques nationales. Il convient que les candidat(e)s soient en quelque sorte lié(e)s à la campagne qui se joue au niveau national, au risque de ne pas pouvoir utiliser les têtes de liste pour inciter les électeur(trice)s à voter. On pourrait donc aussi lier les têtes de liste à des candidats commissaires dans chaque pays.

La troisième condition est le rapprochement nécessaire des règles électorales nationales, puisque les grandes différences qui existent limitent de façon considérable la possibilité d'une vraie campagne européenne et même la légitimité et visibilité des élu(e)s.

Pour ce qui est des scénarios, mon préféré est sûrement le n. 4. Au delà des temps qui sont objectivement réduits, la question de la procédure des têtes de liste devrait se poser dans le cadre d'une réforme plus large des traités et visant à l'élimination systématique du droit de veto dans tous les secteurs de compétences de l'UE, y inclus politique extérieure et de sécurité, réforme des traités, loi électorale, pouvoirs du Parlement et élargissement des compétences de l'UE. Une réforme, bien sûr, qui doit réussir à innover dans la méthode notamment du fait du Parlement européen, quitte à se retrouver complètement empêchée par les vetos croisés des uns et des autres. Ceci me semble une réflexion très urgente à ouvrir au sein du groupe des Verts.

D'autre part, le scénario d'un accord intergouvernemental pourrait aussi permettre de résoudre quelques-unes des limites énoncées dans l'étude et introduire, notamment dans la phase de la désignation, certaines pistes de changement évoquées plus haut.

Pour parvenir à un tel résultat, il est absolument nécessaire qu'il y ait une coopération accrue entre les groupes politiques au Parlement européen et leurs partis européens ainsi qu'au sein des partis eux-mêmes.

*Cette contribution a été rédigée le 6 mai 2022.*

## IV • Qui a peur de la démocratie européenne ?

Alain Lamassoure, Ancien Ministre et ancien Député européen

Incontestablement, l'Europe est une construction bâtie sur le droit. Mais pas sur la démocratie. Comme si le concept même d'une démocratie européenne faisait peur. Que les eurosceptiques s'effarouchent à l'idée d'une Union dotée d'une vraie légitimité démocratique, cela se comprend. Mais pourquoi les dirigeants des partis et des pays les plus euro-enthousiastes n'en parlent-ils jamais ? Il y a un truc...

Car enfin, la démocratie commence lorsque les citoyens choisissent ceux qui font les règles qui s'appliquent à eux. Et qu'en particulier le chef du pouvoir dit exécutif, celui qui donne les impulsions, propose, soumet au vote, puis coordonne l'exécution, est issu directement du suffrage universel. Or, plus de soixante-dix ans après le premier traité, l'Union n'est toujours pas dirigée par un « Monsieur » ou une « Madame Europe » élu(e) à cette fin par les citoyens. Le corps électoral du Président du Conseil européen se limite à 27 personnes – les chefs d'État et de gouvernement. Le Président de la Commission est certes élu par le Parlement européen, mais le nom doit être formellement proposé par le Conseil européen. Qui se comporte encore comme un monarque de l'époque pré-démocratique : au lendemain des élections parlementaires, il se réserve le droit de choisir la personnalité qui l'arrange – ou qui dérange le moins les fortes personnalités autour de la table. Nous sommes encore au XIXe siècle.

Comment passer de la Monarchie de Juillet à la IIIe République ? Nul besoin de barricades révolutionnaires, ni même d'un nouveau traité. Il suffit d'appliquer l'esprit du traité de Lisbonne, sans faire semblant de *ne pas* le comprendre. Car le traité institue tout simplement un régime parlementaire. Sur le sujet précis du Président de la Commission, le Conseil européen est tenu d'agir comme un chef d'État collectif, comme le font la reine d'Angleterre, le roi des Belges ou le Président italien au lendemain des élections nationales : il doit proposer le nom de la personnalité la mieux placée pour conduire une coalition parlementaire majoritaire pendant la durée du mandat. Le plus souvent, ce sera le leader du groupe le plus nombreux – le Spitzenkandidat -, mais l'arithmétique politique peut déboucher sur les solutions les plus variées : l'actuel Premier ministre letton était le candidat de la plus petite formation de la coalition victorieuse.

Une fois ce principe clairement admis par tous, la règle du jeu s'imposera irrésistiblement à tous les acteurs.

Pour donner crédibilité à sa campagne, chaque famille politique européenne sera tenue d'organiser un processus de sélection de son leader. Celui-ci conduira une campagne européenne dans tous les États membres. Les grands médias audiovisuels s'associeront pour organiser des débats entre les principaux candidats. Le succès de curiosité assurera une audience très supérieure aux campagnes européennes antérieures. Les citoyens réaliseront que les élections européennes ont désormais un enjeu qui dépasse la seule fonction législative : ce sont bien eux qui éliront « Madame » ou « Monsieur Europe ». La participation électorale fera un bond. La personnalité finalement élue aura des comptes à rendre, non pas seulement au Conseil et au Parlement, mais bel et bien à tous les citoyens d'Europe : elle s'invitera ensuite régulièrement dans les JT de 20 heures. La première fois que les Français verront sur leur petit écran une personne qu'ils ont élue, qui n'est pas leur Président, qui leur parle d'Europe, avec ses mots, son histoire, sa vision, en se réclamant d'une vraie légitimité populaire européenne, et en incarnant un projet commun, cela fera drôle, à l'Élysée, au Palais-Bourbon et dans les chaumières provinciales !

Du coup, finie « Bruxelles », anonyme, apatride, bureaucratique, bouc émissaire naturel de tous les échecs nationaux ! L'Europe aura un visage. Si sa politique est populaire, le titulaire sera réélu. Dans le cas contraire, ce ne sera plus la faute de « Bruxelles », mais de cet élu incapable, que l'on remplacera en donnant sa chance à un nouveau visage. Cela s'appelle la démocratie.

Naturellement, ce ne sera pas simple. Les familles politiques européennes sont encore peu organisées, et elles sont elles-mêmes peu démocratiques. La première fois, les leaders choisis seront d'illustres inconnus en-dehors de leur pays d'origine : il faudra du temps pour bâtir un vrai espace de débat européen. Ricanements garantis. Le résultat des élections pourra par-

fois conduire à un émiettement des groupes, rendant difficile la constitution d'une majorité d'action et la présentation du résultat comme un choix clair des peuples européens. Mais, en sens inverse, le brillant parcours d'Ursula von der Leyen dans cette période d'orages insensés lui a donné une visibilité européenne, qui peut lui valoir un crédit politique offrant la perspective d'une vraie légitimité démocratique pour un second mandat.

Un dirigeant national qui se dit européen ne doit pas seulement accepter de partager le pouvoir, et même la souveraineté. Il lui faut aussi désormais accepter de partager la lumière. Pour leurs Excellences des Sommets, c'est un sacrifice bien plus considérable. Oui, il y a un truc...

*Cette contribution a été rédigée le 9 avril 2022.*

Directeur de la publication: Sébastien Maillard •  
La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source •  
Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

#### **Institut Jacques Delors**

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken  
18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)  
T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)

