



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°8 | December 2019

La désignation des dirigeants de l'Union européenne


Fondation Pierre du Bois
pour l'histoire du temps présent

Gilles Grin *

2019 : une riche actualité institutionnelle

Les élections au Parlement européen se sont tenues à fin mai 2019. Elles ont vu une hausse conséquente de la participation à 51%, soit 8 points de plus qu'aux précédentes élections. La légitimité de l'institution parlementaire européenne s'en est trouvée clairement renforcée. Le principal résultat a été que le PPE (centre droit) et les S&D (centre gauche) ont perdu leur duopole. À eux deux, ils n'ont plus de majorité absolue. Les centristes et libéraux (Renew Europe) progressent et s'imposent comme la troisième force du Parlement européen, en quelque sorte les « faiseurs de rois ». Les Verts gagnent des sièges. La droite souverainiste progresse aussi, mais de façon contenue. Elle restera divisée et ne pourra pas dicter l'agenda européen depuis le Parlement européen. Le député David Maria Sassoli (S&D, Italie) a été élu à la présidence du Parlement pour la première moitié de mandat, jusqu'au début 2022. Un PPE devrait lui succéder pour la seconde moitié de mandat.

Le 2 juillet 2019, le Conseil européen a pris une décision sur la nomination aux grands postes de l'Union européenne. On peut parler d'un accouchement dans la douleur. Le résultat de cette décision est le suivant :

- Élection du premier ministre belge Charles Michel comme président du Conseil européen. Son mandat courra du 1^{er} décembre 2019 au 31 mai 2022 et pourra être renouvelé une fois. Il sera également président du sommet de la zone euro suite à la décision des chefs d'État ou de gouvernement des États membres dont la monnaie est l'euro.
- Proposition au Parlement européen de la candidature d'Ursula von der Leyen, ministre allemande de la défense, à la fonction de présidente de la Commission européenne.
- Accord sur le nom de Josep Borrell Fontelles, ministre espagnol des affaires étrangères, comme futur haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. La présidente élue de la Commission devait cependant aussi donner son accord, ce qui a été fait.
- Accord sur le nom de Christine Lagarde comme future présidente de la Banque centrale européenne (BCE). La décision formelle devait être prise ultérieurement par le Conseil européen sur la base d'une recommandation du Conseil, après avoir consulté le Parlement européen et le conseil des gouverneurs de la BCE. Ceci fut chose faite le 18 octobre.

Le 16 juillet, le Parlement européen a élu Ursula von der Leyen à la présidence de la Commission européenne. La marge était cependant faible avec une élection par 383 voix tandis que la majorité requise était fixée à 374 voix.

Le 10 septembre, l'équipe des commissaires proposés a été présentée, d'entente entre la présidente élue et les États membres. Le Parlement européen est ensuite entré en action avec l'examen des déclarations d'intérêts et les auditions des candidats. Le résultat en a été la mise à l'écart des candidats commissaires de la France, de la Hongrie et de la Roumanie. Le Royaume-Uni, malgré le report du Brexit, n'a pas souhaité proposer de candidat. Le nouveau collège des commissaires a enfin été investi par le Parlement



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°8 | December 2019

européen en date du 27 novembre et formellement nommé par le Conseil européen. Il a pris ses fonctions le 1^{er} décembre avec un retard d'un mois par rapport à la planification initiale.

Ces événements récents nous rappellent l'importance de la désignation des dirigeants de l'Union européenne et l'actualité du thème. Dans ce papier, j'aimerais analyser plus en détails le thème précité par une perspective mêlant droit, science politique et histoire. En fin de compte, cela devrait permettre de se pencher sur la nature du système politique de l'UE.

La structure du papier consistera à présenter tout d'abord les dispositions pertinentes principales des traités européens, puis à analyser le système politique de l'UE et enfin à apporter des conclusions¹.

J'évoquerai ici tout particulièrement cinq des sept institutions de l'UE, à savoir le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission et la BCE. La nomination de la Cour de justice et de la Cour des comptes sera laissée de côté.

Dispositions pertinentes principales des traités

Une dynamique juridique forte est à l'œuvre. Il faut en effet se rappeler qu'il y a eu des changements très importants dans les traités successifs même si la méthode communautaire largement inventée par Jean Monnet remonte aux traités des années 1950.

Dans les premières Communautés européennes, dès les années 1950, quatre institutions étaient présentes : un Conseil, une Commission (Haute Autorité dans le cas de la Communauté européenne du charbon et de l'acier), un Parlement et une Cour de justice. Il existait en réalité des Conseils et des Commissions distincts jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de fusion en 1967. Mais il n'y avait pas encore de Conseil européen, ni de Cour des comptes et de BCE d'ailleurs. Le Parlement était alors composé de représentants des parlements nationaux et avait un rôle consultatif. Il ne participait pas à l'investiture de la Commission tandis qu'il possédait dès le début un droit de censure. Le Conseil nommait la Commission et son président. Le président de la Commission devait obtenir le soutien unanime des États membres. Le mandat de la Commission n'était pas synchronisé avec celui du Parlement. Cela ne changea qu'avec le traité de Maastricht.

On peut lire à l'article 10, paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne que « Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative. ». Rien n'illustre mieux cela que les élections au Parlement européen, qui ont lieu tous les cinq ans au suffrage universel direct depuis 1979. Le Parlement a ensuite gagné à chaque révision de traité de nouveaux pouvoirs, jusqu'à devenir virtuellement l'égal du Conseil.

Le Parlement possède une vie propre indépendamment de la Commission. Il est, comme le Conseil et le Conseil européen d'ailleurs, indissoluble. Il peut par contre censurer la Commission. Cette dernière, qui ne peut exercer de pression ni sur le Parlement ni sur le Conseil européen, apparaît de ce fait structurellement plus faible.

L'élection à la présidence du Parlement se fait par les députés, en tenant compte des équilibres et accords entre les groupes politiques. L'élection du président du Parlement est en fait incluse dans le ticket d'ensemble des responsables européens. Elle participe au choix des grands équilibres. Mais, à la différence des autres postes, le Conseil européen n'y joue pas de rôle.

Il existe un paradoxe apparent au sujet de la présidence de la Commission européenne. On note en effet un affaiblissement de la Commission depuis une génération et, en son sein, un renforcement de sa présidence. La présidence Delors (1985-95) était emblématique, pourtant Jacques Delors n'était juridiquement que *primus inter pares*. Des renforcements ultérieurs ont été décidés jusqu'à la situation actuelle où le président de la Commission doit approuver la nomination de ses collègues commissaires, définit les



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°8 | December 2019

orientations de l'institution, décide de l'organisation interne, nomme des vice-présidents autres que le haut représentant et peut provoquer à tout moment la démission d'un collègue.

Le Conseil européen, par une décision à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la présidence de la Commission, cela « en tenant compte des élections au Parlement européen ». Ce dernier élit à la majorité absolue de ses membres le président de la Commission. S'il rejette le nom proposé par le Conseil européen, ce dernier doit proposer un nouveau candidat dans le délai d'un mois. Cela va dans le sens d'une Commission plus politique et moins technique.

La fonction de haut représentant a été créée en 1999 et reconfigurée en 2009 avec le traité de Lisbonne. Depuis 10 ans, celui-ci a un pied dans le Conseil (présidence permanente du Conseil des affaires étrangères) et un pied dans la Commission (vice-présidence et coordination de l'action extérieure). Le haut représentant conduit le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), qui est un organe autonome lancé en 2010. On peut donc dire que le haut représentant possède trois casquettes.

La Commission est composée d'un membre par État, y compris le président et le haut représentant qui est l'un des vice-présidents de la Commission. On peut argumenter que cette composition est trop pléthorique et nuit sans doute à la bonne gouvernance de l'institution. Le problème est que les États membres veulent garder leur commissaire. À la base de la nomination de ces derniers se trouvent des critères, des propositions des États membres, l'adoption de la liste du collège par le Conseil d'un commun accord avec le président élu, puis des auditions parlementaires individuelles très pointues qui peuvent conduire parfois à écarter l'une ou l'autre personnalité. À la fin se passe un vote d'approbation du collège des commissaires par le Parlement européen, puis la nomination par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée.

À tout moment, le Parlement peut censurer la Commission. Mais le seuil à atteindre est plus élevé que pour l'investiture. Le Conseil européen n'a quant à lui que le pouvoir de provoquer le départ en cours de mandat du haut représentant, moyennant l'accord du président de la Commission.

Le Conseil européen, établi en 1974, est formé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres. La présidence du Conseil européen est une fonction permanente depuis 2009, sans cumul possible avec une fonction nationale. Cela a remplacé l'ancien système de rotation semestrielle entre États membres. La nomination se fait par le Conseil européen lui-même à la majorité qualifiée. Le président du Conseil européen peut être révoqué par ce dernier en cas d'empêchement ou de faute grave par une décision à la majorité qualifiée.

Une déclaration annexée au traité sur l'Union européenne montre le lien existant entre les grandes nominations au nom de la diversité : « Le choix des personnes appelées à occuper les fonctions de président du Conseil européen, de président de la Commission et de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité devra tenir dûment compte de la nécessité de respecter la diversité géographique et démographique de l'Union ainsi que de ses États membres. »

Le Conseil est composé de ministres nationaux pouvant valablement engager leur gouvernement. La configuration change suivant les matières. Les États membres exercent une présidence tournante de six mois à tour de rôle, sauf pour le Conseil des affaires étrangères qui est présidé par le haut représentant.

La BCE est née en 1998. Elle est conduite par son Conseil des gouverneurs et par son directoire. Le président de la BCE, ainsi que les cinq autres membres du directoire, sont nommés individuellement par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée. Leur mandat, qui est échelonné, est de 8 ans non renouvelable. Le fait que cette nomination ait été incluse cette année dans le paquet d'ensemble est un hasard du calendrier. Il n'y a pas de synchronisation des mandats du directoire de la BCE avec ceux des autres



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°8 | December 2019

institutions. Cette désignation aurait pu se faire plus tard dans l'année. Mais cela a été la volonté des dirigeants réunis au sein du Conseil européen d'avoir un grand paquet d'ensemble incluant le choix du futur président de la BCE.

Le système politique de l'UE

Par le passé, il y a déjà eu des crises pour la désignation du président de la Commission (par exemples la France qui rejette Walter Hallstein en 1967, le Royaume-Uni qui refuse Jean-Luc Dehaene en 1994 et Guy Verhofstadt en 2004). Les crises sont souvent dans l'ADN du projet européen, y compris pour pourvoir les postes.

On observe une complexification des paramètres retenus pour la désignation des dirigeants européens. Cette complexification est due à différents facteurs : l'évolution des traités, les changements dans la vie et les équilibres politiques, les critères nationaux et régionaux qui persistent dans un contexte d'élargissements successifs, et enfin l'apparition du critère genre qui s'est imposé cette année comme un critère essentiel.

Il n'est en effet pas passé inaperçu que deux des quatre noms sur lesquels le Conseil européen s'est accordé le 2 juillet dernier soient des femmes, ni que 13 des 27 membres de la Commission von der Leyen initialement soumise au Parlement européen aient aussi été de sexe féminin. Finalement, la nouvelle Commission comptera 12 femmes.

Dans les faits, la question des équilibres politiques est naturellement prise en compte. Une « grande coalition » politique est en place dans les institutions européennes. Il n'y a pas simplement une majorité et une opposition. En 2014 et 2019, l'élection à la présidence de la Commission s'est faite sur la base d'un accord politique. Le ticket 2019 fait la part belle aux grands États membres (Allemagne, France, Espagne, Italie) et à la « coalition » entre PPE, S&D et Renew Europe. Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) en particulier n'ont pas reçu de grand poste, probablement le prix à payer pour avoir bloqué la candidature de Frans Timmermans à la présidence de la Commission.

L'UE est *sui generis*. Elle est un mélange complexe de pratiques intergouvernementales et supranationales. On y trouve des éléments confédéraux et fédéraux. On pourrait la qualifier de « fédération sans État fédéral ». C'est un objet d'étude mouvant.

L'exercice des fonctions législatives, exécutives et judiciaires entre les institutions est complexe. D'une façon extrêmement schématique :

Institution	Législatif	Exécutif	Judiciaire
Conseil européen	[X]	[X]	
Parlement européen	X		
Conseil	X	X	
Commission	X	X	X
Cour de justice			X

Le Parlement européen a été constitué dès le début de groupes politiques. Son organisation se fait sur une base partisane et non nationale. Mais la perspective nationale reste largement déterminante pour les citoyens-électeurs au sein des États membres. Les



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°8 | December 2019

postes du Parlement européen sont hiérarchisés et répartis entre groupes politiques selon un mode proportionnel à la plus forte moyenne. C'est ce que l'on appelle la méthode D'Hondt, qui évite une prime à l'émission des groupes.

Il est correct d'appréhender l'UE comme une démocratie parlementaire. Il existe une tendance à l'évolution vers un gouvernement parlementaire de l'UE, qui est la Commission, responsable devant le Parlement européen. Cela est vrai même si l'autorité exécutive est dans les faits partagée entre trois institutions (Commission, Conseil, Conseil européen)².

Le système des *Spitzenkandidaten* (têtes de liste) suit l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Il est véritablement entré en application avec les élections de 2014. Les partis européens choisissent des têtes de liste dans la campagne électorale. Leur mode de désignation par les assemblées de partis peut toutefois donner lieu à des marchandages transnationaux et affaiblir la légitimité des candidats. Avec ce système, le candidat du parti arrivé en tête (ou bien un autre candidat - tête de liste ?) devrait devenir président de la Commission. La procédure a été suivie en 2014, mais a été mise en parenthèses en 2019.

Le lien entre le Parlement européen et la Commission soutient l'analyse d'un système politique parlementaire. On peut concevoir le Conseil européen comme le chef d'État collectif de l'UE. Le « proto-gouvernement » (caractérisation de la Commission en tout cas à ce stade) résulte de l'interaction entre le Parlement européen et le Conseil européen. Au surplus, il existe un ordre législatif bicaméral (Parlement européen-Conseil).

Et si la Suisse fonctionnait suivant ce modèle ? C'est évidemment contrefactuel et théorique, mais tout de même intéressant, voire drôle :

- Les citoyens des 26 cantons et demi-cantons suisses éliraient simultanément comme c'est le cas en réalité les membres du Conseil national. Mais pour 5 ans (au lieu de 4). Les partis seraient cantonaux avant d'être fédéraux et se regrouperaient au niveau fédéral. Les campagnes politiques se feraient au niveau cantonal. La procédure électorale ne serait pas complètement harmonisée. La répartition des sièges entre cantons ne serait pas proportionnelle mais suivrait un mode dégressif favorisant les plus petits cantons.
- La conférence des gouvernements cantonaux, avec un président permanent n'exerçant pas de fonctions au niveau cantonal, œuvrerait comme chef d'État collectif de la Suisse, prenant les grandes orientations stratégiques pour le pays et agissant souvent comme pompier pour résoudre des crises.
- La constitution fédérale ne pourrait être modifiée qu'à l'unanimité des cantons. Les experts débattraient de la question de savoir s'il existe ou non un vrai État fédéral suisse. Les cantons posséderaient beaucoup plus de compétences.
- Le Conseil fédéral, avec un représentant par canton et un président permanent plus fort que ses collègues, serait désigné par la conférence des gouvernements cantonaux et par le Conseil national. Il pourrait à tout moment être censuré par le Conseil national.
- Le Conseil des États changerait de configuration en fonction des thèmes traités. Il serait composé d'un membre de chaque exécutif cantonal. Le résultat d'un vote tiendrait compte à la fois du nombre de cantons et de leur poids démographique.
- Des leçons émergent : on constate que le système européen a des composantes fédérales, mais qu'il ne ressemble pas au système suisse. Cela est d'autant plus vrai qu'il n'y a pas de véritables instruments de démocratie semi-directe au niveau européen. Il semble difficile d'imaginer de tels instruments au niveau d'un continent.

On note clairement la présence d'un activisme institutionnel dans le sens où les institutions veulent exercer leurs pouvoirs et souvent cherchent à les développer.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°8 | December 2019

Concernant l'activisme institutionnel du Conseil européen, on note que celui-ci est largement à la manœuvre pour la désignation des dirigeants de l'Union. Son président en exercice agit comme un *honest broker*. Il n'y a pas eu en 2019 d'accord large au sein du Conseil européen pour choisir comme candidat à la présidence de la Commission un *Spitzenkandidat*. Il apparaît que la France a bloqué le candidat du PPE (Manfred Weber) qui manquait d'expérience politique exécutive et que l'Italie et certains PECO ne voulaient pas du candidat du S&D (Frans Timmermans). Résultat : on a bien désigné comme candidate à la présidence de la Commission une personnalité du PPE arrivée en tête des élections (Mme Ursula von der Leyen), mais pas le *Spitzenkandidat*. Il s'agit en revanche de la première femme appelée à occuper cette prestigieuse fonction. Les *Spitzenkandidaten* du S&D et de Renew Europe se retrouvent par contre vice-présidents exécutifs au sein de la nouvelle Commission.

Le ticket de 4 noms choisi par le Conseil européen l'a été en fin de compte sur la base d'un consensus. Le duo franco-allemand a semble-t-il joué un rôle essentiel, et la France tout particulièrement, sans doute du fait du rôle charnière du président Macron sur la scène européenne. Son parti a rejoint les libéraux et démocrates (Renew Europe), contribuant sensiblement à leur renforcement, et ce dernier joue un rôle essentiel suite à la disparition du duopole PPE-S&D. Le retour de balancier pour le président français est toutefois venu au mois d'octobre 2019 lorsque le Parlement européen a rejeté sa première candidate à la Commission, Sylvie Goulard.

Il existe clairement un activisme institutionnel du Parlement européen, qui n'est pas non plus nouveau. On se souviendra que le premier Parlement élu au suffrage universel, pour la législature 1979-1984, était par exemple très actif quand il a voté en février 1984 le projet constitutionnel présenté par Altiero Spinelli. On peut citer comme autres exemples d'activisme le fait que le Parlement a provoqué la démission de la Commission Santer en 1999 ou le fait que certaines auditions parlementaires de candidats commissaires aient mal tourné pour ces derniers, comme celle de l'Italien Rocco Buttiglione écarté en 2004 ou celle de Sylvie Goulard en 2019.

Conclusions

Quel est l'avenir de la procédure des *Spitzenkandidaten* suite au coup de canif du Conseil européen ? Cette question est liée à celle de savoir comment dynamiser les campagnes électorales européennes et comment accroître la légitimité démocratique perçue de l'UE auprès des citoyens. La procédure des *Spitzenkandidaten* a été la grande nouveauté de 2014, vendue comme telle aux citoyens européens qui étaient sensibilisés au duel entre Jean-Claude Juncker et Martin Schulz. Il y a eu un retour en arrière en 2019 par rapport à 2014.

Cette procédure pourrait limiter la recherche du plus compétent du fait de certaines grandes manœuvres au sein des partis européens. Le Conseil européen ne ferait-il donc pas confiance aux partis européens ? Ou voudrait-il garder les mains libres ? Ou aurait-il la volonté d'affaiblir le Parlement et la Commission, dans le cadre de la grande bataille entre forces intergouvernementales et supranationales en Europe ?

Il faut cependant noter que le Parlement européen devient plus morcelé. Arriver en tête des élections européennes ne signifie pas forcément qu'un parti sera le plus apte à construire une grande coalition. De ce point de vue, il ne saurait y avoir d'automatisme. Il y a une différence entre ne pas nommer la tête de liste du parti arrivé en tête des élections et ne pas nommer du tout une tête de liste. Pour pouvoir décider en 2019, le Conseil européen devait s'écarter des *Spitzenkandidaten*. Et le Parlement européen a ratifié ce choix, certes avec une très faible majorité. Une crise institutionnelle, potentiellement sérieuse, a été évitée. Tout de même, le Parlement a ensuite en quelque sorte repris la main en écartant trois candidats commissaires.

Qu'en est-il de la création de listes transnationales à l'avenir où quelques sièges du Parlement européen seraient réservés à cette fin et, en toute hypothèse, les candidats à la présidence de la Commission devraient être élus sur de telles listes ? Le Parlement



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°8 | December 2019

européen lui-même, sous l'influence du PPE, a refusé les listes transnationales il y a quelques années. Mais cette idée, vigoureusement soutenue notamment par le président français, pourrait revenir à l'ordre du jour.

J'aimerais apporter les thèses conclusives suivantes :

- L'UE est un système démocratique, mais les citoyens ne le perçoivent pas encore suffisamment. Il faudrait améliorer ce système et mieux sensibiliser les citoyens. C'est la responsabilité de tous : dirigeants et politiciens nationaux, partis politiques, médias, société civile notamment. À cet égard, la digitalisation recèle un grand potentiel comme cela a déjà pu se voir en 2019. Les systèmes éducatifs devraient aussi inclure une introduction à la citoyenneté européenne.
- Le fédéralisme appliqué d'une façon visant à prévenir une centralisation excessive au niveau européen devrait être promu. Il appartient à l'UE de se concentrer sur les actions où elle peut amener une réelle plus-value d'ensemble.
- Le Conseil européen ne devrait pas étouffer les autres institutions. La somme de légitimités nationales individuelles ne signifie pas automatiquement une légitimité au niveau européen. Toute institution devrait être appelée à rendre des comptes à une ou des autres institutions ou au peuple directement. Ce n'est pas le cas avec le Conseil européen. Il faudrait diminuer son rôle et renforcer celui du Conseil en faisant de ce dernier un véritable sénat de l'Union, pourquoi pas avec des élections de sénateurs au suffrage universel direct dans les États membres. La voix de ces derniers serait ainsi préservée.
- Il faudrait encore accroître les pouvoirs du Parlement européen, resserrer la Commission comme cela est prévu par le traité de Lisbonne et faire de cette dernière une véritable autorité gouvernementale.

Gilles Grin

* Directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe et chargé de cours à l'Université de Lausanne.
Ses propos n'engagent pas ses institutions d'affiliation.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°8 | December 2019

¹ Cette étude a été présentée pour la première fois le 19 septembre 2019 lors du colloque « Dynamique du droit et activisme des juges » organisé par la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel. L'auteur tient à remercier vivement les personnalités suivantes pour de stimulants échanges en amont ou dans le cadre de la préparation de cette étude : Pat Cox, président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe et ancien président du Parlement européen ; Pascal Fontaine, vice-président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe et directeur honoraire au Parlement européen ; José Maria Gil-Robles, ancien président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe et ancien président du Parlement européen ; et Klaus Welle, secrétaire général du Parlement européen. Les analyses et opinions présentées dans ce papier n'engagent cependant que l'auteur.

² Gil-Robles, José Maria. L'investiture de la Commission européenne : vers un gouvernement parlementaire pour l'Union européenne. Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Collection débats et documents, no 4, décembre 2015, 43 p.