



Le système des Spitzenkandidaten: Une innovation pour rendre l'UE plus démocratique?

Alexander Kloth¹

Résumé : L'échec du système des *Spitzenkandidaten* lors des élections européennes de 2019 a soulevé la question de savoir s'il s'agissait d'une innovation capable de rendre l'UE plus démocratique et devant donc être à nouveau appliquée lors de futures élections. C'est dans ce contexte qu'intervient cet article, en retraçant d'abord le débat juridique autour du système, puis en formulant des propositions pour son avenir. Il y est conclu que le système des *Spitzenkandidaten* peut effectivement être qualifié d'une innovation démocratique, mais qu'il doit être combiné à d'autres mesures afin de devenir un succès pour la démocratie de l'UE.

Mots-clés : Spitzenkandidaten, légitimité, listes transnationales, accord interinstitutionnel, élections

Introduction

La frustration, en particulier au sein du Parlement européen, a été grande lorsque l'ancienne ministre allemande de la défense Ursula von der Leyen a été proposée comme nouvelle présidente de la Commission par le Conseil européen le 2 juillet 2019². La raison d'une telle déception tient au fait que cette élection met en évidence l'échec du projet de réappliquer le soi-disant « système des *Spitzenkandidaten* » (chefs de file). Auparavant, beaucoup espéraient pérenniser ladite procédure afin de rendre l'Union européenne (UE) plus démocratique à long

¹ Alexander Kloth, LL.M., est un ancien du Collège d'Europe (promotion Hannah Arendt, 2019/20). Il a étudié le droit avec une spécialisation en droit européen et droit public international à la Freie Universität Berlin, où il obtient son diplôme (Erstes juristisches Staatsexamen) en 2019. Il est doctorant à la Freie Universität Berlin et assistant de recherche à la chaire du Prof. Christian Calliess en droit public et européen.

² Jon Stone, "This is not democracy : European Parliament unites to condemn selection of new EU Commission president behind closed doors", *Independent*, 4 juillet 2019, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/european-commission-president-ursula-von-der-leyen-juncker-eu-parliament-a8987841.html>.

terme.³ Cependant, la nomination inattendue et la désignation ultérieure de Mme. von der Leyen (qui n'a à aucun moment été l'une des *Spitzenkandidaten*) au poste de présidente de la Commission a considérablement freiné ces espoirs. Bien que le système des *Spitzenkandidaten* semble donc avoir échoué pour l'instant⁴, les membres du Parlement continuent d'insister sur son application lors des prochaines élections⁵ et la Présidente von der Leyen elle-même a également annoncé qu'elle avait l'intention d'en faire l'un des principaux thèmes de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.⁶

Étant donné que le débat sur les *Spitzenkandidaten* est donc loin d'être clos, la question se pose de savoir si le système est une innovation capable de rendre l'UE plus démocratique ou si, comme certains le critiquent, il ne produit pas les effets souhaités et devrait donc être abandonné (du moins sous sa forme actuelle). Ainsi, nous expliquerons d'abord le concept de « Spitzenkandidaten » et son contexte (I.) et analyserons ensuite les arguments en faveur et contre cette dénomination (II.). Nous arriverons à la conclusion que le système des *Spitzenkandidaten* a, en principe, le potentiel de rendre l'UE plus démocratique, mais que dans sa forme présente, certains ajustements sont encore nécessaires (III.). Nous présenterons donc quelques propositions visant à améliorer le système des *Spitzenkandidaten* en tenant compte de l'occasion offerte par la Conférence sur l'avenir d'Europe (IV.).

1. Le système des Spitzenkandidaten : le contexte

1.1. Démocratie et légitimité dans l'UE

Selon l'article 10 du traité sur l'Union européenne (TUE), l'UE est une démocratie représentative fondée sur un concept de double légitimité.⁷ Cela signifie que l'UE tire sa légitimité démocratique d'une part des gouvernements des États membres et d'autre part directement des citoyens de l'Union.⁸ Sur le plan institutionnel, cette double légitimité est incarnée par le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne, au sein desquels les gouvernements des États membres sont représentés, et le Parlement, où siègent les députés européens directement élus par les

³ Décision du Parlement européen du 7 février 2018 sur la révision de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, P8 TA(2018)0030, p. 4, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0030_FR.pdf.

⁴ Dave Keating, "Von der Leyen's in and the Spitzenkandidat's Dead", *Berlin Policy Journal*, 17 juillet 2019, <https://berlinpolicyjournal.com/von-der-leyens-in-and-the-spitzenkandidats-dead/>.

⁵ Beatriz Rios, "Parliament kicks off debate on the Future of Europe Conference," *Euractiv*, 16 janvier 2020, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/parliament-kicks-off-debate-on-the-future-of-europe-conference/>.

⁶ Commission européenne, Donner forme à la conférence sur l'avenir de l'Europe, Communiqué de presse, 22 janvier 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_89.

⁷ Thomas Holzner, "Das Europäische Parlament im Institutionsgefüge der EU – Verschiebung der Kräfteverhältnisse infolge der Durchsetzung eines Spitzenkandidaten als Kommissionspräsident?", *Europarecht (EuR)* 50, no. 5 (2015): 535-536.

⁸ *Ibid.*

citoyens.⁹ Cela démontre la nature de l'UE, qui est avant tout « une Union d'États et de citoyens »¹⁰. Cette logique se reflète également dans les dispositions du traité relatives à l'élection du président de la Commission.¹¹ L'article 17 (7) TUE prévoit que le futur président de la Commission soit élu par le Parlement sur proposition du Conseil européen. Dans sa proposition, le Conseil européen doit également « tenir compte des élections au Parlement ». L'élection du président de la Commission est donc basée sur un mélange des éléments de la légitimité étatique et de la légitimité civique.¹²

1.2. Le concept des *Spitzenkandidaten* et son histoire

L'application du système des *Spitzenkandidaten*, familier des démocraties parlementaires nationales, au niveau de l'UE remonte à une initiative des partis politiques à l'approche des élections européennes de 2014 et visait principalement à contrecarrer la tendance à la baisse constante de la participation aux élections européennes.¹³ Le concept des *Spitzenkandidaten* est – du moins à première vue – relativement simple : avant les élections, chaque parti politique doit proposer un candidat pour le poste de président de la Commission.¹⁴ Le candidat du parti qui, après les élections, obtient le plus grand nombre de sièges au Parlement et qui, par conséquent, mène la majorité parlementaire, deviendrait ainsi (automatiquement) président de la Commission.¹⁵ De cette manière, les citoyens auraient la possibilité d'influencer l'élection du nouveau président, au moins indirectement, par leur vote.¹⁶ Bien que le concept des *Spitzenkandidaten* ne soit donc pas comparable aux élections présidentielles directes, comme en France par exemple, il est basé sur la pratique des démocraties parlementaires de nombreux États membres, où le chef du gouvernement est aussi le leader de la majorité parlementaire, comme c'est le cas en Allemagne.¹⁷

⁹ Thierry Chopin et Yves Bertoncini, "Le choix des gouvernants de l'Union, pour un meilleur équilibre entre démocratie et *diplocratie*", *Le Grand Continent*, 20 novembre 2019, <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/11/20/le-choix-des-gouvernants-de-lunion-pour-un-meilleur-equilibre-entre-democratie-et-diplocratie/>.

¹⁰ Jim Cloos, "Spitzenkandidaten : A debate about power and about the future development of the EU", *European Policy Brief* n° 56, 2019, p. 2. ; Thomas Holzner, op. cit., p. 535.

¹¹ Thomas Holzner, op. cit., p. 537.

¹² Cf. Thierry Chopin et Yves Bertoncini, loc. cit.

¹³ Thomas Christiansen et Karin Göldner, "EU-Spitzenkandidaten – neue Impulse und ihre Folgen für das politische System der EU", *integration* 38, no. 1 (2015): 26.

¹⁴ Cf. la définition du : European Parliamentary Research Service (EPRS), Election of the President of the Commission – Understanding the Spitzenkandidaten process, Briefing, PE 630.264, avril 2014, p. 1.

¹⁵ Ibid.; Notez toutefois, que le fonctionnement précis du système n'est pas entièrement clair : Juuso Järviemi, "If 'Spitzenkandidaten' are to work in 2024, we'll need clarity over what the system actually means", *The New Federalist*, 8 novembre 2020, <https://www.thenewfederalist.eu/if-spitzenkandidaten-are-to-work-in-2024-we-ll-need-clarity-over-what-the>.

¹⁶ Sophia Russack, "EU Parliamentary Democracy : How Representative ?", dans *Representative Democracy in the EU: Recovering Legitimacy*, ed. Steven Blockmans et Sophia Russack (Bruxelles/Londres : CEPS/Rowman & Littlefield International, 2019), 56.

¹⁷ European Political Strategy Centre (EPSC), Building on the Spitzenkandidaten Model – Bolstering Europe's Democratic Dimension, Issue 1, 2018, p. 4.

La base du traité pour le système des *Spitzenkandidaten* se trouve, comme préalablement mentionné, à l'article 17 (7) TUE. À première vue, cette disposition suggère que la nomination du président de la Commission relève essentiellement du Conseil européen, alors que le Parlement n'a que la possibilité de confirmer ou de rejeter le candidat proposé. Le rôle du Parlement, et donc en définitive l'influence des citoyens sur la composition de la nouvelle Commission, semble plutôt limitée par rapport aux États membres.

C'est là qu'intervient le système des *Spitzenkandidaten*, qui tente d'établir un lien plus fort entre la volonté de l'électorat et les institutions de l'UE, comblant ainsi le fossé existant entre les décideurs et les citoyens de l'UE.¹⁸ Le système des *Spitzenkandidaten* témoigne d'une volonté d'insuffler une nouvelle énergie et une nouvelle vitalité politique au processus de légitimité de l'UE et peut donc être considéré comme une réponse au déficit démocratique (supposé)¹⁹ de longue date dans l'Union.²⁰

Toutefois, l'émergence du système des *Spitzenkandidaten* n'est en aucun cas « un événement ponctuel, mais reflète plutôt une tendance à long terme dans le développement institutionnel de l'UE »²¹. Dans le prolongement du traité de Lisbonne, c'est le dernier maillon d'une chaîne de développements qui a renforcé le lien entre le Parlement européen et la nomination du président de la Commission.²² Depuis le traité de Maastricht en 1992, l'influence du Parlement à cet égard n'a cessé de croître.²³ Si le droit de participation du Parlement était initialement limité à la consultation et, depuis le traité d'Amsterdam, à l'avis conforme, son rôle a été considérablement renforcé par le traité de Lisbonne, notamment par l'article 17 (7) TUE, selon lequel le président de la Commission est « élu » par le Parlement.²⁴ En stipulant, en outre à l'article 17 (7), que le Conseil européen, lorsqu'il propose un candidat au poste de président de la Commission, doit tenir compte des élections au Parlement, l'article 17 (7) TUE, établit également pour la première fois un lien clair entre la nomination du président de la Commission et les élections européennes. « Sur la base d'une interprétation très offensive »²⁵ de ce libellé, le système des *Spitzenkandidaten* signifie que le Parlement aura un rôle beaucoup plus actif dans le choix des futurs dirigeants de la Commission.²⁶

¹⁸ Cf. European Parliamentary Research Service (EPRS), op. cit., p. 5.

¹⁹ La littérature académique n'est pas unanime sur l'existence d'un déficit démocratique dans l'UE, cf. Andrew Moravcsik, "Le mythe du déficit démocratique européen", *Raisons politiques* 10, no. 2 (2003): 87-105.

²⁰ European Political Strategy Centre (EPSC), op. cit., p. 2.

²¹ Ibid. p. 2., voir aussi Martin Westlake, "Chronicle of an Election Foretold: The Longer-Term Trends leading to the 'Spitzenkandidaten' procedure and the Election of Jean-Claude Juncker as European Commission President", *LEQS Paper* no. 102/2016.

²² European Parliamentary Research Service (EPRS), op. cit., p. 3.

²³ Cf. Simon Hix, "Constitutional Agenda-Setting through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam", *British Journal of Political Science* 32, no. 2 (2002): 259-280.

²⁴ Cf. ibid., pp. 3-4 ; Johannes Müller Gómez et Wulf Reiners, "Rivalität mit System ? Zehn Jahre institutioneller Wettbewerb zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat", *integration* 42, no. 4 (2019): 262-279.

²⁵ Thierry Chopin et Yves Bertoncini, loc. cit.

²⁶ En ce qui concerne le développement du rôle de Parlement : European Parliamentary Research Service (EPRS), op. cit., p. 3-4.

Le système des *Spitzenkandidaten* a été appliqué pour la première fois lors des élections européennes de 2014. Sous le slogan « this time it's different », cinq des groupes politiques ont alors présenté un candidat à la présidence de la Commission.²⁷ En fin de compte, c'était Jean-Claude Juncker, candidat du PPE et ancien Premier ministre du Luxembourg, qui a été proposé par le Conseil européen comme président de la Commission et finalement élu par le Parlement.²⁸ Cette première application du système des *Spitzenkandidaten*, qui a été perçue comme un succès par le Parlement²⁹, mais également très critiquée³⁰, devait être répétée lors des élections européennes de 2019. Déjà à l'approche des élections de 2019, le Parlement et la Commission étaient favorables à sa nouvelle application, l'établissant ainsi comme une procédure permanente.³¹ Le fait que cela ne se soit pas produit a déjà été expliqué dans l'introduction. Cela est dû en grande partie à la résistance du Conseil européen, qui a opposé son veto au système des *Spitzenkandidaten*, principalement pour des raisons de compétence.³² En outre, le changement de l'équilibre des pouvoirs au sein du Parlement européen est également susceptible d'avoir joué un rôle décisif.³³

Malgré l'échec de 2019, la discussion sur le système des *Spitzenkandidaten* n'est pas encore terminée. La question se pose donc de savoir s'il s'agit réellement d'une innovation démocratique qui mérite d'être poursuivie, ou si les critiques dont il fait l'objet sont justifiées.

2. Une innovation démocratique ?

Dans la section suivante, nous allons comparer les arguments des partisans du système des *Spitzenkandidaten* avec ceux de ses critiques. Ceux-ci seront ensuite évalués à la lumière de la question posée.

2.1. L'effet escompté

Aux yeux des partisans du système des *Spitzenkandidaten*, « un principe démocratique fondamental, qui s'appliquerait tant au niveau national qu'eupéen, veut que les partis politiques désignent des candidats, ce qui donne aux électeurs la possibilité de décider quelles politiques et quels dirigeants ils soutiennent »³⁴. En appliquant le système des *Spitzenkandidaten*, ce principe serait également pris en compte au niveau de l'UE.

²⁷ European Political Strategy Centre (EPSC), op. cit., p. 3

²⁸ Ibid., pp. 3-4.

²⁹ Décision du Parlement européen du 7 février 2018, P8_TA (2018)0030, p. 4.

³⁰ Cf. European Parliamentary Research Service (EPRS), op. cit., p. 6.

³¹ Parlement européen, op. cit., p. 4., cf. aussi : European Parliamentary Research Service (EPRS), op. cit., p. 7.

³² European Parliamentary Research Service (EPRS), op. cit., p. 7.

³³ Jim Cloos, op. cit., p. 4.

³⁴ Parti populaire européen, *Poll: Citizens want the Council to respect the Spitzenkandidat process*, 24 juin 2019, <https://www.epp.eu/press-releases/poll-citizens-want-the-council-to-respect-the-spitzenkandidat-process/>.

Pendant longtemps, les élections au Parlement européen ont été traitées comme des élections de second ordre³⁵ et principalement dominées par des questions nationales plutôt qu'européennes.³⁶ Grâce à la personnalisation associée au système des *Spitzenkandidaten*, les élections, en tant qu'acte central de la prise de décision démocratique dans l'UE, attireraient une fois encore davantage l'attention du public. Le système des *Spitzenkandidaten* serait ainsi le moyen idéal de rendre les élections européennes plus attrayantes et plus compréhensibles pour les électeurs grâce à la personnalisation, ce qui permettrait d'augmenter la participation électorale.³⁷ Cela contribuerait en fin de compte à renforcer la légitimité démocratique (plus particulièrement la *légitimité entrante*) de l'UE³⁸ et donc à contrecarrer le déficit démocratique³⁹ dans l'Union.⁴⁰

Selon ses partisans, le système des *Spitzenkandidaten* permettrait également de renforcer le lien, jusqu'ici faible, entre la volonté des électeurs et les dirigeants de l'UE.⁴¹ Cela ferait suite, entre autres, à un sondage du Parlement, d'après lequel 61 % des personnes interrogées sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle « le lien plus fort entre les élections et la nomination du président de la Commission représente un progrès significatif pour la démocratie dans l'UE »⁴². En outre, le système des *Spitzenkandidaten* contribuerait à rendre le processus d'élection du président de la Commission plus transparent.⁴³ Jusqu'à présent, la nomination d'un candidat par le Conseil européen a souvent été le résultat de négociations opaques à huis clos.⁴⁴ Pour la première fois, le système des *Spitzenkandidaten* donne aux citoyens la possibilité d'élire le chef de l'exécutif (au moins indirectement, car ils ne peuvent voter que les partis politiques), renforçant ainsi la démocratie représentative.⁴⁵

Cela serait également conforme à la formulation modifiée de l'article 17 (7) TUE, selon laquelle le président de la Commission est « élu » par le Parlement et non plus simplement « confirmé » par ce dernier. Cependant, la formulation « élu » présuppose qu'il y a effectivement un choix entre plusieurs candidats, à savoir les *Spitzenkandidaten*.⁴⁶ Le fait que la procédure de la

³⁵ Voir Karlheinz Reif et Hermann Schmitt, "Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Results", *European Journal of Political Research* 8 (1980): 3-44.

³⁶ European Parliamentary Research Service (EPRS), op. cit., p. 5.

³⁷ Cf. Sara Hobolt, "A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections", *Journal of European Public Policy* 21, no. 10 (2014), 1521; Sophia Russack, "The problem with the Spitzenkandidaten system", *Centre for European Policy Studies*, 21 février 2018, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/problem-spitzenkandidaten-system/>.

³⁸ Ibid.

³⁹ Voir supra n° 18.

⁴⁰ Julien Navarro, Giulia Sandri et Felix von Nostitz, "The Spitzenkandidaten System : Democratic Innovation or Window Dressing?", *Reconnect Blog*, 27 décembre 2018, <https://reconnect-europe.eu/blog/spitzenkandidaten-system/>.

⁴¹ European Parliamentary Research Service (EPRS), op. cit., p. 5; Hussein Kassim, "What's new? A first appraisal of the Juncker Commission", *European Political Science* 16 (2017): 16.

⁴² European Political Strategy Centre (EPSC), op. cit., p. 2.

⁴³ Parlement européen, op. cit., pp. 3-4.

⁴⁴ Cf. European Parliamentary Research Service (EPRS), op. cit., p. 6.

⁴⁵ Cf. ibid., p. 5.

⁴⁶ Ibid., p. 4.

nomination des *Spitzenkandidaten* ne soit pas explicitement réglementée dans le traité ne constituerait pas un obstacle, même si ledit article est ambigu dans une certaine mesure.⁴⁷ Les développements des dernières décennies ont démontré que le Parlement a toujours eu une longueur d'avance sur les traités dans sa recherche d'une plus grande influence sur la nomination de l'exécutif de l'UE.⁴⁸ La tendance du système des *Spitzenkandidaten* à mettre davantage l'accent sur l'aspect de la démocratie parlementaire dans l'UE fait partie de cette évolution qui a donné au Parlement un rôle croissant dans la nomination de la Commission.⁴⁹

2.2. Critiques du système des *Spitzenkandidaten*

Les opposants au système des *Spitzenkandidaten* – notamment le Conseil européen – rétorquent, qu'il ne produirait nullement les effets escomptés et en outre qu'il ne serait pas compatible avec l'équilibre institutionnel prévu par les traités.

Un sondage Eurobaromètre a notamment démontré que la satisfaction des citoyens quant au fonctionnement de la démocratie dans l'UE n'a que très peu augmenté entre 2014 et 2018 (de 40 % à 45 %).⁵⁰ À cela s'ajoute la difficulté de mener de véritables campagnes électorales européennes.⁵¹ En vertu de la loi électorale actuelle, les électeurs ne pouvaient voter directement pour un des *Spitzenkandidaten* que si l'un d'entre eux venait de leur propre pays.⁵² Par exemple, M. Frans Timmermans et M. Manfred Weber (respectivement les *Spitzenkandidaten* du S&D et du PPE aux élections 2019) étaient pratiquement inconnus de nombreux électeurs en dehors des Pays-Bas et de l'Allemagne.⁵³ De plus, il est presque impossible de faire campagne dans 27 pays et en 24 langues en même temps.⁵⁴ L'expérience a montré que les campagnes étaient concentrées seulement dans quelques grands États membres, car la taille d'un État membre est un facteur décisif en termes de nombre de sièges au Parlement.⁵⁵ L'effet escompté du système des *Spitzenkandidaten*, à savoir créer un lien durable entre les citoyens et l'UE, ne s'est donc pas concrétisé.⁵⁶ Il en va de même pour l'effet escompté sur la participation électorale. Bien que le taux de participation ait augmenté en 2019 pour la première fois depuis des décennies, cette hausse ne peut être que faiblement attribuée à l'application du système des *Spitzenkandidaten*, car il a beaucoup varié entre les États

⁴⁷ Cf. Thierry Chopin et Lukás Macek, "Réformer l'Union européenne : un impératif politique et démocratique", Policy Paper *Fondation Robert Schuman*, n°463, (2018), 3.

⁴⁸ European Parliamentary Research Service (EPRS), op. cit., p. 3.

⁴⁹ Cf. European Political Strategy Centre (EPSC), op. cit., p. 2.

⁵⁰ Cf. Julien Navarro, Giulia Sandri et Felix von Nostitz, op. cit.

⁵¹ Ibid.; Cf. aussi: Sara Hobolt, op. cit., pp. 1533-1537.

⁵² Jim Cloos, op. cit., p. 5.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Cf. Julien Navarro, Giulia Sandri et Felix von Nostitz, op. cit.

⁵⁵ Sophia Russack, "EU Parliamentary Democracy: How Representative", op. cit., p. 59.

⁵⁶ Ibid., p. 60.

membres.⁵⁷ En 2014, le taux de participation a même baissé⁵⁸ - malgré la nomination des *Spitzenkandidaten*. Par conséquent, le système des *Spitzenkandidaten* ne pourrait être décrit comme un « succès démocratique »⁵⁹.

Le seul effet que le système des *Spitzenkandidaten* a eu, est de nature institutionnelle, car il a considérablement accru l'influence du Parlement sur l'élection du président de la Commission. Il s'inscrit ainsi dans le processus du déplacement de la dynamique interinstitutionnelle de l'UE en faveur du Parlement.⁶⁰ Ce faisant, cependant, le système des *Spitzenkandidaten*, dans sa forme actuelle, ne tient pas compte de l'équilibre interinstitutionnel entre le Parlement et le Conseil européen prévu par les traités et donc de la nature hybride particulière de l'UE. Comme déjà mentionné auparavant, l'UE est basée sur un concept de double légitimité qui combine des éléments de parlementarisme et d'intergouvernementalisme. Le système des *Spitzenkandidaten* vise cependant à établir un système « quasi-parlementaire » en mettant l'accent sur la légitimité civique.⁶¹ Selon Cloos, « cela n'est pas compatible avec la philosophie qui sous-tend la structure institutionnelle de l'UE, qui repose sur deux volets de légitimité »⁶². L'UE n'est pas une véritable démocratie parlementaire, mais un « regimen mixtum »⁶³ dans lequel certaines décisions essentielles restent entre les mains des États membres en tant qu'auteurs des traités.⁶⁴

Dans ce contexte, il convient également de rappeler que la Commission ne correspond pas au gouvernement de l'UE.⁶⁵ Bien qu'elle tire sa légitimité à la fois des États membres et du Parlement, elle est, selon les traités, une institution totalement indépendante dont la mission est de défendre l'intérêt général.⁶⁶ En particulier, la Commission ne doit pas être dépendante d'une majorité politique au Parlement, sans quoi elle ne pourrait plus remplir son rôle de gardienne indépendante des traités.⁶⁷ La volonté d'appliquer à l'UE, par l'introduction du système des *Spitzenkandidaten*, les modèles de démocratie parlementaire traditionnels des États membres serait ainsi incompatible avec le caractère hybride particulier de l'UE en tant qu'entité composée d'États et de citoyens.⁶⁸

⁵⁷ Cf. Kenneth Armstrong, "Has the Spitzenkandidaten System Failed and Should We Care?", *Verfassungsblog*, 4 juillet 2019, <https://verfassungsblog.de/has-the-spitzenkandidaten-system-failed-and-should-we-care/>.

⁵⁸ Parlement européen, "Participation par année", 2019, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/fr/participation/>.

⁵⁹ Sophia Russack, "EU Parliamentary Democracy: How Representative", op. cit., p. 59.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Jim Cloos, op. cit., p. 4.

⁶³ Jan-Herman Reestman et Leonard Besselink, "Spitzenkandidaten and the European Union's System of Government", *European Constitutional Law Review* 15, no. 4 (2019), 609.

⁶⁴ Sophia Russack, *EU Parliamentary Democracy : How Representative*, op. cit., pp. 59-60.

⁶⁵ Jim Cloos, op. cit., p. 4.

⁶⁶ Cf. article 17 (1) et (3) TUE.

⁶⁷ Cf. European Parliamentary Research Service (EPRS), op. cit., p. 6. ; Mark Dawson, "Should the EU think twice before dumping its Spitzenkandidaten?", *Verfassungsblog*, 30 mai 2019, <https://verfassungsblog.de/should-the-eu-think-twice-before-dumping-its-spitzenkandidaten/>.

⁶⁸ Cf. Sophia Russack, "EU Parliamentary Democracy: How Representative", op. cit., p. 61.

3. Un projet prometteur...

A la lumière de la question posée dans l'introduction et des arguments préalablement présentés dans les deux parties précédentes, nous pouvons faire les remarques suivantes : à titre préliminaire, il convient de noter que ni les arguments des partisans ni ceux des critiques ne peuvent être complètement rejetés. Il est donc nécessaire de les peser soigneusement.

Quant aux inquiétudes institutionnelles soulevées, notamment par le Conseil européen, la compatibilité du système des *Spitzenkandidaten* dans sa forme actuelle avec les traités apparaît en effet douteuse.⁶⁹ La raison en est que le renforcement du rôle du Parlement dans l'investiture du président de la Commission, qui est l'objectif du système des *Spitzenkandidaten*, se fait inévitablement au détriment de la légitimité conférée par les gouvernements des États membres.⁷⁰ Toutefois, le principe de double légitimité exprimé à l'article 17 (7) TUE est l'une des caractéristiques structurelles essentielles de l'UE et nécessite une coopération entre le Parlement et le Conseil européen.⁷¹ L'automatisme créé par l'application du modèle des *Spitzenkandidaten* entre le résultat des élections au Parlement et la désignation d'un candidat au poste de président de la Commission menace de priver le Conseil européen de sa compétence et de sa marge de manœuvre, comme le prévoient les traités, et semble donc incompatible avec l'équilibre institutionnel de l'Union.⁷² Dans ce contexte, le caractère hybride de l'UE conduit donc à une situation paradoxale dans laquelle l'augmentation du parlementarisme, ne se traduirait pas nécessairement par une augmentation de la légitimité démocratique, mais plutôt par une diminution de celle-ci.⁷³ À l'avenir, il ne pourra donc subsister que si la nomination du président de la Commission n'est pas le résultat d'un automatisme et que le Conseil européen dispose d'une marge de manœuvre suffisante.

Mises à part ces préoccupations juridiques, en ce qui concerne le concept de base du système des *Spitzenkandidaten*, nous pouvons toutefois affirmer qu'il s'agit effectivement d'un projet prometteur qui a le potentiel de rendre l'UE plus démocratique. En améliorant la transparence du processus de nomination du président de la Commission et en augmentant la visibilité des élections européennes en général, le système des *Spitzenkandidaten* permet de renforcer la légitimité démocratique de l'UE (plus précisément, le volet civique de la double légitimité). Il s'ensuit qu'il ne doit pas être abandonné⁷⁴, mais que « l'expérience soit poursuivie »⁷⁵. De même,

⁶⁹ Cf. Thomas Holzner, op. cit., pp. 530-538.

⁷⁰ Ibid., pp. 536-537.

⁷¹ Cf. la déclaration n° 11 ad article 17, paragraphes 6 et 7, du traité sur l'Union européenne.

⁷² Cf. Jim Cloos, op. cit., p. 4. ; Voir aussi la déclaration de Donald Tusk : Conseil européen, "Réunion informelle des 27 chefs d'État ou de gouvernement, 23 février 2018", 23 février 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/02/23/>.

⁷³ Thomas Holzner, op. cit., p. 537.

⁷⁴ Johanna Edthofer et Paul Schmidt, "The future of the EU's Spitzenkandidaten procedure", *ÖGfE Policy Brief*, 5 avril 2021, p. 9.

⁷⁵ Commission européenne, "Président Jean-Claude Juncker : Discours sur l'état de l'Union 2017", 13 septembre 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_17_3165.

il est clair que le système des *Spitzenkandidaten* n'est pas une panacée, mais que, afin de conduire à un renforcement durable de la démocratie dans l'UE et d'exploiter pleinement ce potentiel, il doit nécessairement être accompagné par d'autres mesures.⁷⁶

4. Le système des *Spitzenkandidaten* à l'avenir

L'échec du système des *Spitzenkandidaten* lors des élections de 2019 a montré qu'il n'est pas viable sous sa forme actuelle. Dans son premier discours au Parlement européen⁷⁷, Mme von der Leyen avait donc exprimé sa volonté d'améliorer le système des *Spitzenkandidaten* et en plus annoncé la tenue d'une Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui devait commencer en 2020. En raison de la pandémie, son début a toutefois dû être reporté. La conférence a finalement été lancée le 9 mai 2021 à l'occasion de la Journée de l'Europe à Strasbourg.

Notamment en vue des prochaines élections de 2024, la Conférence offre une occasion unique de tenir un débat sur l'avenir du système de *Spitzenkandidaten*. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les deux propositions suivantes qui visent à améliorer le système dans le cadre des traités existants. Cela ne nécessite pas une modification des traités qui altérerait l'équilibre institutionnel au sein de l'UE.⁷⁸ Les traités existants offrent des options suffisantes pour les ajustements nécessaires.⁷⁹ Par ailleurs, il n'existe actuellement aucune volonté politique de modifier les traités (du moins de la part des États membres).⁸⁰

4.1. Listes transnationales

En ce qui concerne les faiblesses du système des *Spitzenkandidaten* en termes de visibilité et de légitimité, l'introduction de listes transnationales, qui a déjà fait l'objet de nombreuses discussions⁸¹, doit être considérée⁸². Les élections de 2019 ont montré que le système des *Spitzenkandidaten*, combiné à une campagne électorale dominée par les questions européennes, peut conduire à une participation électorale plus élevée et donc à une plus grande légitimité.

⁷⁶ European Parliamentary Research Service (EPRS), op. cit., p. 5.

⁷⁷ Commission européenne, "Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, Ursula von der Leyen, Candidate à la présidence de la Commission européenne", 16 juillet 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_19_4230.

⁷⁸ Sophia Russack, "How to appoint a Commission President" dans *Deliberative Democracy in the EU: Countering Populism with Participation and Debate*, ed. Steven Blockmans et Sophia Russack (Brussels/London, CEPS/Rowman & Littlefield International, 2020), 144.

⁷⁹ Johanna Edthofer et Paul Schmidt, op. cit., p. 9; Sophia Russack, "How to appoint a Commission President", op. cit., p. 144.

⁸⁰ Maia de la Baume, "What is the Conference on the Future of Europe?", *Politico Europe*, 4 mars 2021, <https://www.politico.eu/article/what-is-the-conference-on-the-future-of-europe/>; Yvonne Nasshoven, "'To be or not to be' – Das Spitzenkandidatenprinzip in der Europawahl 2019 und zukünftige Szenarien", *integration* 42, no. 4 (2019), p. 294.

⁸¹ Cf. Déclaration de Meseberg – Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité, 19 juin 2018, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/06/19/declaration-de-meseberg-renouveler-les-promesses-de-l-europe-en-matiere-de-securite-et-de-prosperite>.

⁸² Cf. Jim Cloos, op. cit., p. 6 ; Yvonne Nasshoven, op. cit., p. 295.

Toutefois, cet effet demeure limité tant que les *Spitzenkandidaten* restent des candidats nationaux sur la base de la loi électorale en vigueur. Actuellement, ils ne peuvent être élus que par les citoyens de l'État membre sur la liste nationale duquel ils figurent. Les listes transnationales, en revanche, permettraient à tous les électeurs européens de voter pour l'un des *Spitzenkandidaten*⁸³, ce qui pourrait se traduire par une visibilité augmentée de ceux-ci. Ainsi les *Spitzenkandidaten* deviendraient des candidats éligibles pour tous les citoyens de l'UE. À long terme, cela pourrait contribuer à l'émergence d'un *demos* européen et faire des élections au Parlement européen de véritables élections européennes. L'introduction de listes transnationales, mise en œuvre par une réforme de la loi électorale en vertu de l'article 223 TFUE⁸⁴, serait donc un moyen de lever les réserves existantes sur le système des *Spitzenkandidaten*, tout en préservant ses avantages pour la démocratie dans l'UE. Bien que le système des *Spitzenkandidaten* puisse probablement être mis en place effectivement sans des listes transnationales, celles-ci constitueraient une contrepartie importante pour soutenir la légitimité du processus.⁸⁵ Toutefois, il faut noter que cela ne résoudrait pas les difficultés liées à la conduite des campagnes électorales dans toute l'UE. Il incomberait donc aux partis politiques de développer des stratégies appropriées.⁸⁶

4.2. Accord interinstitutionnel

Les difficultés liées à l'équilibre institutionnel pourraient être résolues par la conclusion d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement et le Conseil européen sur la base de l'article 295 TFUE.⁸⁷ Ainsi, le système des *Spitzenkandidaten* ne ferait pas l'objet de réserves juridiques et recevrait le soutien du Conseil européen. Dans le cas contraire, l'influence positive du système des *Spitzenkandidaten* sur le processus de légitimité dans l'UE pourrait être remise en question. En ce qui concerne le contenu d'un tel accord, Russack a récemment fait des propositions intéressantes⁸⁸, dont l'objectif principal est d'assurer aux deux institutions un rôle égal dans la nomination du président de la Commission, conformément à l'article 17 (7) TUE. Selon elle, un tel accord pourrait inclure, entre autres, des règles pour la désignation conjointe de *Spitzenkandidaten* ainsi que pour les cas où – comme en 2019 – il n'y aurait pas de majorité pour un candidat au parlement après l'élection.⁸⁹

Conclusion

⁸³ Jim Cloos, *Ibid.*

⁸⁴ Sophia Russack, "How to appoint a Commission President", *op. cit.*, p. 144; Johanna Edthofer et Paul Schmidt, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁵ Sophia Russack, "How to appoint a Commission President", *op. cit.*, p. 139.

⁸⁶ Cf. les propositions du : European Political Strategy Centre (EPSC), *op. cit.*, p. 9.

⁸⁷ Cf. Holzner, *op. cit.*, pp. 538-540. ; dans la même ligne : Daniel Gros et Sophia Russack, "The Nomination of von der Leyen – Towards institutional balance in a reformed lead candidate process", *Centre for European Policy Studies*, 12 juillet 2019, <https://www.ceps.eu/the-nomination-of-von-der-leyen/>.

⁸⁸ Sophia Russack, *How to appoint a Commission President*, *op. cit.*, pp. 139-145.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 142-144.

L'objectif de cet article était d'examiner si le modèle *Spitzenkandidaten* peut être qualifié à juste titre d'innovation qui rend l'UE plus démocratique. Dans ce but, nous avons d'abord examiné son contexte juridique, son histoire, ainsi que les arguments de ses partisans et de ses opposants, afin de soumettre ensuite ces derniers à une évaluation critique. En conclusion de cette analyse, nous pouvons tout d'abord affirmer que le système des *Spitzenkandidaten* est effectivement une innovation, tant d'un point de vue juridique que politique, car la procédure n'est pas prévue dans les traités (l'article 17 (7) TUE). Toutefois, la question de savoir s'il s'agit également d'une innovation qui contribue à rendre l'UE plus démocratique mérite une réponse différenciée.

D'une part, il faut garder à l'esprit que le principe de la double légitimité de l'UE exige que la désignation du président de la Commission incombe à parts égales au Parlement et au Conseil européen. La procédure prévue à l'article 17 (7) TUE ne doit donc pas être réduite à un automatisme en faveur du Parlement, qui rendrait superflue la participation du Conseil à ladite procédure, affaiblissant ainsi l'élément étatique de la double légitimité.

D'autre part, le système des *Spitzenkandidaten* contribue à augmenter la visibilité des élections européennes et à rendre la désignation du président de la Commission plus transparente, ce qui renforce son volet civique. Même s'il n'est pas encore clair que l'application du système des *Spitzenkandidaten* entraînera également une augmentation de la participation électorale comme espéré, il a tout à fait le potentiel de rendre l'UE plus démocratique à long terme.

Il s'ensuit que le système des *Spitzenkandidaten*, bien qu'il ne soit pas parfait en soi, peut être qualifié d'innovation pour rendre l'UE plus démocratique. Toutefois, il ne sera un succès pour la démocratie de l'UE qu'en combinaison avec d'autres mesures⁹⁰ comme l'introduction des listes transnationales ou un accord interinstitutionnel entre le Parlement et le Conseil européen. L'UE devrait donc saisir l'occasion offerte par la Conférence sur l'avenir de l'Europe pour tenir un débat ouvert et constructif sur le système des *Spitzenkandidaten*, qui pourrait conduire à un renforcement de la démocratie en Europe. Il serait regrettable que l'UE décide d'abandonner un projet démocratique aussi important et prometteur que le système des *Spitzenkandidaten*.⁹¹

Citations

- Armstrong, Kenneth. "Has the Spitzenkandidaten System Failed and Should We Care?" *Verfassungsblog*, 4 juillet 2019. <https://verfassungsblog.de/has-the-spitzenkandidaten-system-failed-and-should-we-care/>.
- de la Baume, Maia. "What is the Conference on the Future of Europe?" *Politico Europe*, 4 mars 2021. <https://www.politico.eu/article/what-is-the-conference-on-the-future-of-europe>.
- Chopin, Thierry et Lukás Macek. "Réformer l'Union européenne : un impératif politique et démocratique", Policy Paper *Fondation Robert Schuman* n°463, 2018.
- Chopin, Thierry et Yves Bertoncini. "Le choix des gouvernants de l'Union, pour un meilleur

⁹⁰ Cf. les propositions de : Thierry Chopin et Lukás Macek, op. cit., pp. 3-8.

⁹¹ Cf. aussi: Mark Dawson, op. cit.

- équilibre entre démocratie et *diplocratie*." *Le Grand Continent*, 20 novembre 2019. <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/11/20/le-choix-des-gouvernants-de-lunion-pour-un-meilleur-equilibre-entre-democratie-et-diplocratie/>.
- Christiansen, Thomas et Karin Göldner. "EU-Spitzenkandidaten – neue Impulse und ihre Folgen für das politische System der EU." *Integration* 38, no. 1 (2015): 26-43.
- Cloos, Jim. "Spitzenkandidaten: A debate about power and about the future development of the EU.", *European Policy Brief* n° 56, 2019.
- Commission européenne, "Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, Ursula von der Leyen, Candidate à la présidence de la Commission européenne." 16 juillet 2019. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_19_4230.
- Commission européenne. "Donner forme à la conférence sur l'avenir de l'Europe." Communiqué de presse, 22 janvier 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_89.
- Commission européenne. "Président Jean-Claude Juncker : Discours sur l'état de l'Union 2017." 13 septembre 2017. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_17_3165.
- Conseil européen. "Réunion informelle des 27 chefs d'État ou de gouvernement, 23 février 2018." 23 février 2018. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/02/23/>.
- Dawson, Mark. "Should the EU think twice before dumping its Spitzenkandidaten?" *Verfassungsblog*, 30 mai 2019. <https://verfassungsblog.de/should-the-eu-think-twice-before-dumping-its-spitzenkandidaten/>.
- Décision du Parlement européen du 7 février 2018 sur la révision de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, P8 TA(2018)0030, p. 4, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0030_FR.pdf.
- Déclaration de Meseberg – Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité. 19 juin 2018. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/06/19/declaration-de-meseberg-renouveler-les-promesses-de-l-europe-en-matiere-de-securite-et-de-prosperte>.
- European Parliamentary Research Service (EPRS). *Election of the President of the Commission – Understanding the Spitzenkandidaten process*, Briefing, PE 630.264, avril 2014.
- Edthofer, Johanna et Paul Schmidt. "The future of the EU's Spitzenkandidaten procedure." *ÖGfE Policy Brief*, 5 avril 2021.
- European Political Strategy Centre (EPSC). *Building on the Spitzenkandidaten Model – Bolstering Europe's Democratic Dimension*, Issue 1, 2018.
- Gros, Daniel et Sophia Russack. "The Nomination of von der Leyen – Towards institutional balance in a reformed lead candidate process." *Centre for European Policy Studies*, 12 juillet 2019. <https://www.ceps.eu/the-nomination-of-von-der-leyen/>.
- Holzner, Thomas. "Das Europäische Parlament im Institutionsgefüge der EU – Verschiebung der Kräfteverhältnisse infolge der Durchsetzung eines Spitzenkandidaten als Kommissionspräsident?" *Europarecht (EuR)* 50, no. 5 (2015): 525-541.
- Hix, Simon. "Constitutional Agenda-Setting through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam." *British Journal of Political Science* 32, no. 2 (2002): 259-280.
- Hobolt, Sara. "A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections." *Journal of European Public Policy* 21, no. 10 (2014): 1528-1540.
- Järvinen, Juuso. "If 'Spitzenkandidaten' are to work in 2024, we'll need clarity over what the

- system actually means." *The New Federalist*, 8 novembre 2020.
<https://www.thenewfederalist.eu/if-spitzenkandidaten-are-to-work-in-2024-we-ll-need-clarity-over-what-the>.
- Kassim, Hussein. "What's new? A first appraisal of the Juncker Commission." *European Political Science* 16 (2017): 14-33.
- Keating, Dave. "Von der Leyen's in and the Spitzenkandidat's Dead." *Berlin Policy Journal*, 17 juillet 2019. <https://berlinpolicyjournal.com/von-der-leyens-in-and-the-spitzenkandidats-dead/>.
- Moravcsik, Andrew. "Le mythe du déficit démocratique européen." *Raisons politiques* 10, no. 2 (2003): 87-105.
- Müller Gómez, Johannes et Wulf Reiners. "Rivalität mit System? Zehn Jahre institutioneller Wettbewerb zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat." *integration* 42, no. 4 (2019): 262-279.
- Nasshoven, Yvonne. "'To be or not to be' – Das Spitzenkandidatenprinzip in der Europawahl 2019 und zukünftige Szenarien." *Integration* 42, no. 4 (2019): 280-296.
- Navarro, Julien, Giulia Sandri et Felix von Nostitz, "The Spitzenkandidaten System: Democratic Innovation or Window Dressing?", *Reconnect Blog*, 27 décembre 2018.
<https://reconnect-europe.eu/blog/spitzenkandidaten-system/>.
- Parlement européen. "Participation par année." 2019.
<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/fr/participation/>.
- Parti populaire européen. *Poll: Citizens want the Council to respect the Spitzenkandidat process*, 24 juin 2019, <https://www.epp.eu/press-releases/poll-citizens-want-the-council-to-respect-the-spitzenkandidat-process/>.
- Reestman, Jan-Herman et Leonard Besselink. "Spitzenkandidaten and the European Union's System of Government." *European Constitutional Law Review* 15, no. 4 (2019): 609-618.
- Reif, Karlheinz, et Hermann Schmitt. "Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Results." *European Journal of Political Research* 8 (1980): 3-44.
- Rios, Beatriz. "Parliament kicks off debate on the Future of Europe Conference." *Euractiv*, 16 janvier 2020. <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/parliament-kicks-off-debate-on-the-future-of-europe-conference/>.
- Russack, Sophia. "EU Parliamentary Democracy: How Representative?" dans *Representative Democracy in the EU: Recovering Legitimacy*, ed. Steven Blockmans et Sophia Russack, 45-63. Bruxelles/Londres : CEPS/Rowman & Littlefield International, 2019.
- Russack, Sophia. "How to appoint a Commission President." dans *Deliberative Democracy in the EU: Countering Populism with Participation and Debate*, ed. Steven Blockmans et Sophia Russack, 131-147. Bruxelles/Londres : CEPS/Rowman & Littlefield International, 2020.
- Russack, Sophia. "The problem with the Spitzenkandidaten system." *Centre for European Policy Studies*, 21 février 2018.
<https://www.ceps.eu/ceps-publications/problem-spitzenkandidaten-system/>.
- Stone, Jon. "This is not democracy : European Parliament unites to condemn selection of new EU Commission president behind closed doors." *Independent*, 4 juillet 2019.
<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/european-commission-president-ursula-von-der-leyen-juncker-eu-parliament-a8987841.html>.
- Westlake, Martin. "Chronicle of an Election Foretold : The Longer-Term Trends leading to the 'Spitzenkandidaten' procedure and the Election of Jean-Claude Juncker as European Commission President." *LEQS Paper* no. 102/2016.